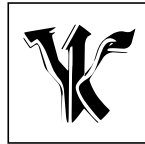


ПУБЛІЧНЕ | PUBLIC
УРЯДУВАННЯ | MANAGEMENT



МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 3 (28) – грудень 2021



Видавничий дім
«Гельветика»
2021

Публічне урядування
Свідоцтво KB 21596-11496 P
Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 7 від 24.11.2021)
Видання є таким, що реферується в міжнародних
та вітчизняних наукометричних базах:
Index Copernicus, ResearchBib,
Turkish Education Index, Polish Scholarly Bibliography,
Google Scholar, “Україніка наукова”, “Джерело”.
Згідно з Наказом Міністерства освіти і науки України
від 07.11.2018 № 1218 збірник “Публічне урядування”
внесено до Списку друкованих періодичних видань,
що включаються до Переліку наукових фахових видань
України, яким присвоєно категорію “Б”.
Статті у виданні перевірені на наявність плагіату
за допомогою програмного забезпечення
StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.
Відповідальність за зміст, достовірність фактів, цитат,
цифр несуть автори матеріалів. Редакція залишає за
собою право на незначне редагування і скорочення
(зі збереженням авторського стилю та головних
висновків). Редакція не завжди поділяє думки авторів
та не несе відповідальності за надану ними інформацію.
Матеріали подано в авторській редакції.
Передрук — тільки з дозволу редакції.
Адреса редакційної колегії:
ПрАТ “ВНЗ “Міжрегіональна Академія
управління персоналом”
вул. Фрометівська, 2, Київ, Україна, 03039
Офіційний сайт видання:
www.journals.maup.com.ua/index.php/public-management

Public management
Certificate KB 21596-11496 P
Published from november 2015
Pereodisity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(Protocol № 7 from November 24, 2021)
Collection is included to the international
and domestic scientometrics databases Index
Copernicus International, ResearchBib, Turkish Education
Index, Polish Scholarly Bibliography, Google Scholar,
“Україніка наукова”, “Джерело”.
According to the Order of the Ministry of Education
and Science of Ukraine dated November 7, 2018, № 1218,
the collection “Public management”
is included in the List of printed periodicals, which are included
in the List of scientific professional editions of Ukraine, which
have been assigned the category “B”.
The articles were checked for plagiarism
using the software StrikePlagiarism.com developed
by the Polish company Plagiat.pl.
The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors reserves
the right for a little change and reduction
(with preservation of the author’s style and main
conclusions). Editors can not share the world views of the
authors and are not responsible for the information provided.
Materials filed in the author’s edition.
Reprinting — with the editorial’s permission strictly.
Address of the editorial board:
Interregional Academy of Personnel Management
Str. Frometivska, 2, Kyiv, Ukraine, 03039
Official site:
www.journals.maup.com.ua/index.php/public-management

Публічне урядування : збірник. № 3 (28) — грудень 2021. Київ : ПрАТ “ВНЗ “Міжрегіональна Академія управління персоналом”, 2021. 108 с.

Головний редактор — Романенко Євген Олександрович, доктор наук з державного управління, професор, проректор Національного авіаційного університету.

Заступник головного редактора — Жукова Ірина Віталіївна, кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління у сфері цивільного захисту Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту.

Редакційна колегія

1. Акімова Людмила Миколаївна — доктор наук з державного управління, кандидат економічних наук, доцент, заслужений працівник освіти України, професор кафедри фінансів та економіки природокористування Національного університету водного господарства та природокористування.

2. Андрущенко Тетяна Вікторівна — доктор політичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту вищої освіти Національної академії педагогічних наук України.

3. Афонін Едуард Андрійович — доктор соціологічних наук, професор, академік Української технологічної академії, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України.

4. Балашов Анатолій Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, президент Всеукраїнської академії наук публічного управління.

5. Бова Тетяна В'ячеславівна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

6. Бодров Володимир Григорович — доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України.

7. Бульба Володимир Григорович — доктор наук з державного управління, професор, декан факультету підготовки магістрів державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

8. Бутирська Тетяна Олександрівна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.

9. Валевський Олексій Леонідович — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень.

10. Ващенко Костянтин Олександрович — доктор політичних наук, Голова Національного агентства України з питань державної служби, член-кореспондент Національної академії педагогічних наук України, заслужений економіст України.

11. Вендт Ян Анджей — доктор хабілітований наук про Землю у сфері географії, професор, заступник директора з питань науки та розвитку Інституту океанографії та географії Гданського університету (Польща).

12. Гаєвська Лариса Анатоліївна — доктор наук з державного управління, доцент, заступник начальника управління з навчальної роботи — начальник відділу менеджменту знань Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри управління освітою.

13. Гвожджевiч Сильвiя — кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижа в Гожуві-Великопольському (Гожув-Великопольський, Польща).

14. Гечбайя Бадри Нодарович — доктор економічних наук, асоційований професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, факультет економіки і бізнесу. Керуючий департаментом управління бізнесом (Грузія).

15. Гурковський Володимир Ігорович — доктор наук з державного управління, перший заступник директора ВГО “Центр дослідження проблем публічного управління”.

16. Дацій Надія Василівна — доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри менеджменту і маркетингу Київського національного лінгвістичного університету.

17. Девадзе Анзор Хемидович — кандидат економічних наук, доктор економіки, професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, факультет туризму (Грузія).

18. Денисюк Світлана Георгіївна — доктор політичних наук, професор кафедри суспільно-політичних наук Вінницького національного технічного університету.

19. Довгань Валерій Іванович — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права.

20. Драган Іван Олександрович — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Житомирського державного технологічного університету.

21. Драгомирецька Наталія Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

22. Жулева Гергана — доктор PhD, виконавчий директор болгарської урядової “Програми доступу до інформації” (Болгарія).

23. Іваницька Ольга Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського”.

24. Ірвін Студін — доктор PhD, професор Школи державної політики та управління Університету Торонто, президент Інституту питань XXI століття, головний редактор і видавець журналу Global Brief (Канада).

25. Кайдашев Роман Петрович — доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

26. Карташов Євген Григорович — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри управління проєктами та загально-фахових дисциплін, Інститут менеджменту та психології Національної академії педагогічних наук України.

27. Кіслов Денис Васильович — доктор наук з державного управління, доцент, член-кореспондент Української академії наук, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

28. Козаков Володимир Миколайович – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України.

29. Корнієвський Олександр Анатолійович – доктор політичних наук, професор, головний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень.

30. Кринична Ірина Петрівна – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

31. Крюков Олексій Ігорович – доктор наук з державного управління, професор кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

32. Литвин Юрій Олексійович – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління.

33. Лопушинський Іван Петрович – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

34. Миколайчук Микола Миколайович – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри економічної та фінансової політики Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

35. Мікеладзе Едуард Важаєвич – кандидат економічних наук, професор, Хіча- урський навчальний університет ім. святої Тбел Абусерідзе, факультет економіки та бізнесу (Грузія).

36. Мішель Маффесолі – професор університету ім. Рене Декарта/Сорбонна – Париж V (Париж, Французька Республіка).

37. Молодцов Олександр Володимирович – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти та газу.

38. Мотренко Тимофій Валентинович – професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, доктор філософських наук, професор, академік Національної академії педагогічних наук України.

39. Наумкіна Світлана Михайлівна – доктор політичних наук, професор Державного закладу “Південноукраїнський національний педагогічний університет ім. К. Д. Ушинського”.

40. Непомнящий Олександр Михайлович – доктор наук з державного управління, професор, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, заслужений будівельник України.

41. Новак-Каляєва Лариса Миколаївна – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

42. Новаченко Тетяна Василівна – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

43. Олуйко Віталій Миколайович – доктор наук з державного управління, професор, голова Хмельницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України.

44. Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна – доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

45. Пивоваров Костянтин Володимирович – доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

46. Пірен Марія Іванівна – доктор соціологічних наук, професор, Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, завідувач кафедри.

47. Плющ Руслан Миколайович – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

48. Половцев Олег Валентинович – доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

49. Радченко Олександр Віталійович – доктор наук з державного управління, професор, професор Університету Яна Длугоша в Ченстохові (Польща).

50. Ромат Євгеній Вікторович – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету.

51. Руденко Ольга Мстиславівна – доктор наук з державного управління, доцент, директор Науково-дослідного інституту публічного адміністрування та менеджменту Чернігівського національного технологічного університету.

52. Ручка Анатолій Олександрович – доктор соціологічних наук, професор, головний науковий співробітник Інституту соціології НАН України.

53. Саханенко Сергій Єгорович – доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України.

54. Сіцінська Майя Володимирівна – доктор наук з державного управління, професор кафедри філософії та політології Національного університету державної податкової служби України.

55. Соболева Наталя Іванівна – доктор соціологічних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник Інституту соціології НАН України.

56. Сурай Інна Геннадіївна – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України.

57. Суший Олена Володимирівна – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач лабораторії Інституту соціальної та політичної психології НАПН України.

58. Тадеуш Троціковські – доктор наук про управління, професор, член-кореспондент Регіональної академії менеджменту, Голова Правління регіонального центру європейської інтеграції (Польща).

59. Усаченко Лариса Михайлівна – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, заслужений діяч науки і техніки України.

60. Халецька Аліна Анатоліївна – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту організацій та зовнішньоекономічної діяльності Волинського інституту економіки та менеджменту.

61. Філіпенко Тетяна В'ячеславівна – доктор наук з державного управління, професор Міжрегіональної Академії управління персоналом.

62. Червякова Ольга Володимирівна – доктор наук з державного управління.

63. Шайгородський Юрій Жанович – доктор політичних наук, доцент, головний науковий співробітник

Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

64. Шпак Юрій Валерійович – доктор наук з державного управління, професор кафедри економіки підприємства Східноєвропейського університету економіки і менеджменту.

65. Якимчук Аліна Юріївна – доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування.

66. Яутріте Брієде – доктор юридичних наук, професор, Латвійський університет, юридичний факультет (Латвія).

Editor in Chief – Yevhen Oleksandrovych Romanenko, Vice-Rector of the National Aviation University.

Deputy Editor – Iryna Vitaliivna Zhukova, PhD in Public Administration, Assistant Professor, Professor of the Department of Public Administration in the Field of Civil Defense of the Institute of Public Administration and Research in Civil Protection.

Editorial board

1. Lyudmila Nikolayevna Akimova – Doctor of Science in Public Administration, Ph.D. in Economics, Associate Professor, Honored Worker of Education of Ukraine, Professor of Finance and Economics of Nature Management Department, National University of Water and Environmental Engineering, Rivne, Ukraine.

2. Tetiana Viktorivna Andrushchenko – Doctor of Political Science, Professor, leading researcher of the Institute of Higher Education of National Academy of Educational Sciences of Ukraine.

3. Eduard Andriyovych Afonin – Doctor of sociological science, Professor, Professor of the Department of Political Analysis and Forecasting of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine.

4. Anatolii Mykolaiovych Balashov – Doctor of science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, President of the Ukrainian Academy of Science of Public Administration.

5. Tetiana Viacheslavivna Bova – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-Government of the Kherson National Technical University.

6. Volodymyr Hryhorovych Bodrov – Doctor of economic science, Professor, Head of the Dept. of administration of National Economy and Economic Policy of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

7. Volodymyr Hryhorovych Bulba – Doctor of Science in Public Administration, Professor, Dean of the Faculty of Masters Preparation of Public Administration of the Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

8. Tetiana Oleksandrivna Butyrskaya – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

9. Oleksii Leonidovych Valevskiy – Doctor of science in Public Administration, Senior Researcher, Senior Research of the National Institute for Strategic Studies.

10. Kostiantyn Oleksandrovych Vashchenko – Doctor of Political Sciences, Head of the National Agency of Ukraine on Civil Service, member-correspondent of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, Honored Economist of Ukraine.

11. Andrzej Jan Wendt – Habilitovany doctor of Earth Sciences in the field of geography, professor, Deputy Director from questions of Science and Development of Institute of the Oceanography and Geography of the Gdansk University (Poland).

12. Larysa Anatoliivna Haievska – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, chief of Management from Educational Work is a Chief of Department of Management of Knowledge of the National Academy of State Administration at President of Ukraine, Professor of Department of Management Education.

13. Sylvia Hvozhdzhyevich – Candidate of Science, Dept. of Administration and the National Security of State Higher Professional School. named Jakub from Paradyzhu in Lub- liny Velykopolckomu (Gorzow Wielkopolski, Poland).

14. Badry Nodarovych Hechbayya – Doctor of Economics, Professor Asotsirovanyy, Batumi State University of Shota Rustaveli. Faculty of Economics and Business. Managing of the Dept. of business management (Georgia).

15. Volodymyr Ihorovych Hurkovskiy – Doctor of science in Public Administration, First Deputy Director of the NGO “Center of studies of problems of public administration”.

16. Dadiy Nadezhda Vasilivna – Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Head of the Department of Management and Marketing of the Kyiv National Linguistic University.

17. Anzor Hemydovych Devadze – Candidate of economic science, Doctor of Economics, professor, Sh. Rustaveli Batumi State University, Dept. of Tourism (Georgia).

18. Svitlana Heorhiivna Denysiuk – Doctor of Political Science, Professor of the Dept. Sociopolitical Sciences of the Vinnitsa National Technical University.

19. Valerii Ivanovych Dovhan – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self – government of Khmelnytsky University of Management and Law.

20. Dragan Ivan Alexandrovich – Doctor of Science in Public Administration, Senior Researcher, Professor of the Department of Economic Security, Public Administration and Administration of Zhytomyr State Technological University.

21. Natalua Mykhailivna Drahomiretska – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Philosophy and Social and Political Sciences of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

22. Gargana Zhuleva – Doctor PhD, Executive Director of the Bulgarian government’s “Program of access to information” (Bulgaria).

23. Ivanitskaya Olga Mikhailovna – Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Theory and Practice of Management of the National Technical University of Ukraine “Kyiv Polytechnic Institute named after M. Sc. Igor Sikorsky”.

24. Irvin Studin – PhD, Professor in the School of Public Policy and Governance of the University of Toronto, President of the Institute for XXI Century Questions, and also Editor-in-Chief and Publisher of Global Brief magazine (Canada).

25. Roman Petrovych Kaidashev – Doctor of juridical science, Associate professor, Professor of the Department of public administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

26. Evgeny Grigoryevich Kartashov – Doctor of science in Public Administration, Head of the Department of Project Management and General Professional Disciplines, Institute of Management and Psychology of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine.

27. Kislov Denis Vasilievich – Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Corresponding Member of the Ukrainian Academy of Sciences, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

28. Volodymyr Mykolaiovych Kozakov – Doctor of science in Public Administration, Professor of public policy and social development of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

29. Oleksandr Anatoliiovych Kornievskyy – Doctor of Political Science, Associate professor, Chief Scientist of the National Institute for Strategic Studies (NISS).

30. Iryna Petrivna Krynychna – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Professor Department of Public Administration and Local Self-Government of the Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

31. Oleksii Igorevych Kryukov – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Political Science and Philosophy of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

32. Yurii Oleksiyovych Lytvyn – Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of Public Administration and Local government of the Academy of Municipal Management.

33. Ivan Petrovych Lopushynskiy – Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of public administration and local government of the Kherson National Technical University.

34. Mykola Mykolaiovych Mykolaichuk – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of economic and financial policy of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

35. Edward Vazhayevych Mikeldadze – Candidate of Economic Science, Professor, Tbel Abuseridze Hichaurskiy University. Faculty of Economics and Business (Georgia).

36. Michel Maffesoli – Professor of the Paris Descartes University/Paris V (Paris, the French Republic).

37. Oleksandr Volodymyrovych Molodtsov – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

38. Tymofiy Valentinovich Motorenko – Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Doctor of Philosophy, Professor, Academician of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine.

39. Svitlana Mykhailivna Naumkina – Doctor of Political Science, Professor of the South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky.

40. Oleksandr Mykhailovych Nepomniashchy – Doctor of science in Public Administration, Professor, Academician of Academy of building of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Honored Builder of Ukraine.

41. Larysa Mykolaivna Novak-Kaliaieva – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Dept. of Public Administration of the Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

42. Tetiana Vasylivna Novachenko – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of parliamentary and political management of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

43. Vitalii Mykolaiovych Oluiko – Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of Khmelnytsky regional territorial office of the Antimonopoly Committee of Ukraine.

44. Oksana Ihorivna Parkhomenko-Kutsevil – Doctor of science in Public Administration, Head of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

45. Konstantin Vladimirovich Pivovarov – Doctor of Science in Public Administration, Professor of the Department of

Public Administration of the Interregional Academy of Human Resources Management.

46. Maria Ivanivna Piren – Doctor of Social Sciences, Professor, Head of the Dept. of the Chernivtsi National University.

47. Ruslan Mykolaiovych Plushch – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.

48. Oleh Valentynovych Polovtsev – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.

49. Oleksandr Vitaliiiovych Radchenko – Doctor of science in Public Administration, Professor of the University of Jan Dluosha in Czestochowa (Poland).

50. Yevhenii Viktorovych Romat – Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of marketing and advertising of the Kyiv National University of Trade and Economics.

51. Olha Mstyslavivna Rudenko – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Director of the Research Institute of Public Administration and Management of the Chernihiv National Technological University.

52. Anatolii Oleksandrovych Ruchka – Doctor of Social Sciences, Professor, Chief researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.

53. Serhii Yehorovych Sahanienko – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of public administration and local government of the Odessa Regional Institute of Public Administration under the President of Ukraine of the National of Public Administration under the President of Ukraine.

54. Maiia Volodymyrivna Sitsinska – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Philosophy and Political Science of the National University of the State Tax Service of Ukraine.

55. Natalia Ivanivna Sobolieva – Doctor of Social Sciences, senior researcher, leading researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.

56. Inna Hennadivna Surai – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration and Public Service of the National of Public Administration under the President of Ukraine.

57. Olena Volodymyrivna Sushyi – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, head of the laboratory of the Institute of Social and Political Psychology of the National Academy of Political Science of Ukraine.

58. Tadeusz Trocikowski – Doctor of Management Sciences, professor, corresponding member of the Regional Academy of Management, Chairman of the Regional Centre for European Integration (Poland).

59. Larysa Mykhailivna Usachenko – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine.

60. Alina Anatoliivna Khaletska – Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of Management of Organizations and Foreign Activity of the Volyn Institute of Economics and Management.

61. Tetiana Viacheslavivna Filipenko – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Interregional Academy of Personnel Management.

62. Olha Volodymyrivna Chervyakova – Doctor of science in Public Administration.

63. Yurii Zhanovych Shaigorodskiy – Doctor of Political Science, Associate professor, Chief Research Scientist of the

I. F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

64. Yuriy Valeriiovych Shpak – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Economics of the enterprise of the East European University of economics and management.

65. Alina Yuriivna Yakymchuk – Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Dept. of public administration, documentation and information activities of the National University of Water Household and Environment.

66. Jautrite Briede – Doctor of Law, Professor, University of Latvia, Faculty.

Авербух Г. М., Сухорукова А. Л.

Шляхи підвищення ефективності та дієвості
механізмів управління персоналом публічної
служби в контексті європейської інтеграції.....10

Бартош Н. В.

Актуальні питання удосконалення реалізації
державної інформаційної політики України
в умовах гібридної війни.....17

Даций О. І., Банчук-Петросова О. В.,

Платонов О. І.

Підхід до мультимодального моделювання
ефективного державного регулювання розвитку
зовнішньоекономічної діяльності.....25

Ковальський М. Р., Пустовойт Є. О.

Ресурсний територіальний потенціал
і методичні основи його оцінки.....31

Кравцов М. О.

Становлення інституту звернень громадян
як конституційного механізму реалізації прав
і свобод людини в Україні.....38

Кузик П. М.

Програмно-цільовий механізм
державного управління безпекою
у виборчому процесі.....45

Лень О. О.

Стратегія та методи забезпечення кадрової
безпеки у сфері публічного управління.....50

Любчук О. К., Ярченко Ю. В.

Удосконалення механізму державного управління
трансформацією туристичної галузі
на основі інноваційних технологій.....56

Олексієнко О. М.

Здоров'язбережувальні механізми для розбудови
освітнього простору України:
державно-управлінський контекст.....62

Орел М. Г., Клочко О. А.

Актуальні проблеми нормативно-правового
забезпечення сектору безпеки й оборони
у відповідності до стандартів НАТО.....67

Радченко О. О.

Екологічна безпека сучасних держав
в умовах глобальних викликів і загроз.....73

Семенець-Орлова І. А., Храпатий С. В.

Розбудова системи організаційного навчання
у закладі вищої освіти.....82

Хмелюк В. С.

Модернізація моделі публічного управління
в Міністерстві освіти і науки України.....90

Шостак С. Л.

Механізми управління вдосконаленням
державної системи охорони здоров'я
для медичного забезпечення Збройних сил
України в рамках єдиного
здоров'язбережувального простору.....96



УДК 351

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-1](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-1)

Авербух Герман Миколайович,

аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, e-mail: averbouxgerman@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-4233-7659>

Averboukh German Mykolaiovych,

Postgraduate Student at Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, e-mail: averbouxgerman@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-4233-7659>



Сухорукова Анна Леонідівна,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту та маркетингу, Миколаївський національний аграрний університет, 54020, м. Миколаїв, вул. Георгія Гонгадзе, 9, e-mail: a.l.sukhorukova83@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6170-4955>

Sukhorukova Anna Leonidivna,

PhD in Public Administration, Associate Professor at the Department Management and Marketing, Mykolayiv National Agrarian University, 54020, Mykolayiv, Georgy Gongadze str., 9, e-mail: a.l.sukhorukova83@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6170-4955>

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ДІЄВОСТІ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Анотація. Мета роботи. Метою написання статті є комплексне розкриття концептуальних проблем сучасних механізмів управління персоналом публічної служби та окреслення шляхів підвищення їх ефективності та дієвості в контексті європейської інтеграції.

Методологія. З метою створення ефективного механізму управління персоналом публічної служби і підвищення ефективності її діяльності доведено необхідність розроблення цілісної системи організаційних заходів, що передбачає: реалізацію основних норм права; забезпечення прав державних службовців на професійний розвиток; вирішення питань, що стосуються правового, соціального та організаційного статусу державного службовця; введення правових норм, що регулюють планування кар'єри, проведення кваліфікаційних іспитів.

Наукова новизна. Передбачено пріоритетність прийняття на державному рівні «Концепції державної кадрової політики України» з використанням сучасних кадрових технологій, модернізації кадрових служб державних органів, підвищення кваліфікації та реформування системи оплати праці державних службовців. Підкреслено, що Концепція має визначити систему поглядів, вихідних позицій та ідей, які розкриють загальні методологічні підходи та організаційні технології в управлінні кадрами, основи кадрової роботи.

Висновки. Наголошено на доцільності прийняття законів «Про соціально-правовий захист державних службовців», «Про професійну освіту державних службовців».

Підкреслено, що у сучасних умовах необхідна модернізація структури та змісту роботи кадрових служб органів державної влади, оскільки від їхньої діяльності багато в чому залежить ефективне використання людських ресурсів. Перебудова діяльності кадрових служб повинна проводитися в таких напрямках: забезпечення комплексного вирішення завдань якісного формування та ефективного використання кадрового потенціалу на основі управління всіма компонентами людського фактора; впровадження активних методів пошуку і вдосконалення планування професійної підготовки персоналу.

Ключові слова: управління персоналом, публічна служба, кадрові служби, кадрова політика, державні службовці, персонал, кадри, професійний розвиток персоналу.

WAYS TO IMPROVE THE EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF PERSONNEL MANAGEMENT MECHANISMS OF CIVIL SERVICE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Abstract. The purpose of the work. The purpose of writing this article is to comprehensively reveal the conceptual problems of modern mechanisms of public service personnel management and outline ways to increase their efficiency and effectiveness in the context of European integration.

Methodology. In order to create an effective mechanism for managing public service personnel and increase the efficiency of its activities, the need to develop a comprehensive system of organizational measures that includes: implementation of basic rules of law; ensuring the rights of civil servants to professional development; resolving issues related to the legal, social and organizational status of a civil servant; introduction of legal norms governing career planning, conducting qualifying exams.

Scientific novelty. Priority is given to the adoption at the state level of the “Concept of State Personnel Policy of Ukraine” with the use of modern personnel technologies, modernization of personnel services of state bodies, training and reform of the remuneration of civil servants. It is emphasized that the Concept should define a system of views, starting points and ideas that will reveal the general methodological approaches and organizational technologies in personnel management, the basics of personnel work.

Conclusions. Emphasis was placed on the expediency of adopting the laws “On Social and Legal Protection of Civil Servants”, “On Professional Education of Civil Servants”.

It is emphasized that in modern conditions it is necessary to modernize the structure and content of the personnel services of public authorities, as their activities largely depend on the effective use of human resources. Restructuring of human resources services should be carried out in the following areas: ensuring a comprehensive solution to the problems of quality formation and effective use of human resources based on the management of all components of the human factor; introduction of active methods of search and improvement of personnel training planning.

Key words: personnel management, public service, personnel services, personnel policy, civil servants, personnel, professional development of personnel.

Вступ

У сучасних ринкових умовах демократичного розвитку і реформування економічних інститутів проблема формування системної кадрової політики в органах влади всіх рівнів виступає вирішальним фактором подолання негативних процесів в економіці та у соціальному житті країни, позаяк влада має ефективно управляти, забезпечуючи стабільність і відродження могутності держави, створювати сприятливі умови для життя її громадян, відкривати нові можливості для розвитку людського потенціалу, що безпосередньо залежить від консолідації і підвищення професійного рівня персоналу управління. Нині стає абсолютно очевидним, що ніякі реформи, навіть чітко опрацьовані закони, жорсткі укази, предметні розпорядження, розумні концепції та довгострокові проекти не будуть втілені в життя і залишаться на папері, якщо радикально не зміниться ставлення до одвічної проблеми – так званого «людського чинника», або до управлінських кадрів.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою

Загальнометодологічні проблеми формування кадрової політики, державного управління знайшли своє відображення в працях Н. Гибало, А. Дементьєвої, Б. Єрьоміна, В. Зотова, В. Куликова, К. Хартанович та низки інших учених і фахівців. Водночас питання формування механізмів управління персоналом публічної служби вивчено не досить. Дослідження в такій галузі проводять В. Андрушко, К. Ващенко, Н. Гончарук, О. Гутял, Н. Левицька, Т. Покотило, В. Савельєв.

Проблеми у виборі і реалізації методів кадрової роботи

Формування системи управління персоналом публічної служби в Україні, яке пов'язане з проведенням адміністративної реформи, ще не досягло відчутних результатів. Пояснюється це тим, що механізм управління персоналом вимагає впровадження наукового підходу і розробки нормативних правових актів, котрі ефективно впливають на стабільність кадрового складу, підвищення його професіоналізму і відповідальності. Вивчення історичного досвіду становлення, розвитку, функціонування та реформування публічної служби показує, що є необхідність використання системного підходу до такої проблеми. Аналіз факторів, що негативно впливають на реалізацію принципів і пріоритетів державної кадрової політики України, слід враховувати у разі створення сучасної моделі управління персоналом публічної

служби, розробки механізмів, що дозволяють зробити її ефективнішою.

Серйозні проблеми мають місце у виборі і реалізації методів кадрової роботи. Функції кадрових служб найчастіше зведені до ведення особистих справ, збору статистичних даних про кадровий склад державного органу. Повільно освоюються сучасні технології кадрової роботи, слабо використовується виправданий вітчизняний і зарубіжний досвід управління персоналом публічної служби, слабо розвинені служби психологічної підтримки кадрових відносин. Натепер відсутня дієва система матеріальних стимулів для залучення і утримання перспективних кадрів, а грошове утримання державних службовців не сприяє ефективному виконанню посадових обов'язків, оскільки не пов'язане безпосередньо з результатами діяльності державних службовців, результатами їхньої атестації (Гутял, 2019). Негативною тенденцією в управлінні персоналом публічної служби можна вважати постійне порушення принципу відкритості та справедливості у вирішенні кадрових питань. У результаті це знижує впевненість у майбутньому, самостійність, зацікавленість в ефективній роботі.

До того ж основними проблемами, які стоять перед органами публічної служби, є: відсутність, або декларативність правових норм, що регулюють соціально-трудові, кадрові відносини, в тому числі необхідність невідкладної розробки науково обґрунтованої і легітимної концепції державної кадрової політики, широке використання сучасних кадрових технологій, підвищення ефективності та результативності кадрової діяльності органів державної влади; відсутність дієвого, наділеного розпорядчими повноваженнями органу управління персоналом публічної служби; низький управлінський статус і компетентність кадрових служб державних органів, фактично одноосібне вирішення керівником усіх кадрових проблем; підвищення авторитету публічної служби у суспільстві, соціальна захищеність і грошове утримання державних службовців; управління кадровими процесами в органах державної влади носить нормативно-правовий характер, проте механізми, що регулюють кадрові процеси та відносини на державній службі, організація управління персоналом державних органів охоплюють лише окремі аспекти і нерідко мають декларативний характер.

Відзначимо також, що сформована система професійного навчання кадрів управління гальмує розвиток кадрового потенціалу державних

органів, вимагаючи вдосконалення, модернізації, оновлення освітніх стандартів, залучення до викладання діючих професіоналів-практиків. Серйозна проблема полягає у «старінні» кадрів, «вимиванні» середньої ланки управління в державних органах. Намітилася тенденція відтоку кваліфікованих кадрів у структури ринкової економіки на велику оплату праці, притому, що молоді фахівці не виявляють бажання обійняти вакантні посади. Спостерігаються також неефективність організаційних, посадових структур, часті їх реорганізації. Слід констатувати, що прийняття законів ще не гарантує створення ефективної системи управління персоналом публічної служби (Андрушко, 2020). Отже, необхідно розробити цілісну систему організаційних заходів щодо реалізації основних норм права; забезпечити права державних службовців на професійний розвиток; вирішити питання, що стосуються правового, соціального та організаційного статусу державного службовця; ввести правові норми, що регулюють планування кар'єри, проведення кваліфікаційних іспитів. Посилення конкурентних засад має створити додаткову мотивацію до підвищення професіоналізму чиновника.

Обґрунтування необхідності реформування публічної служби

Реформування публічної служби в Україні об'єктивно вимагає забезпечення органів влади надійними, ініціативними, професійно-грамотними фахівцями, здатними ефективно виконувати покладені на них функції. Необхідною умовою вирішення поставлених завдань є нормативно-правове регулювання діяльності публічної служби та функціонування її персоналу, визначення порядку регулювання кадрових відносин і процесів на державній службі. Для вирішення виділених проблем необхідна розробка механізмів удосконалення системи управління персоналом і підвищення ефективності її діяльності. Під механізмами підвищення ефективності та дієвості управління персоналом будемо розуміти реалізовану на практиці систему заходів, порядок організації кадрової роботи для досягнення поставлених або чітко сформульованих цілей через єдність завдань, технологій і методів впливу (Покотило, 2015). Механізми підвищення ефективності управління персоналом можуть бути дієвими і ефективними у разі включення системи заходів, що дозволяють на практиці вирішити проблеми розвитку апарату публічної служби.

Таким чином, формування сучасного кадрового корпусу публічної служби, що володіє

необхідними професійними і моральними якостями, залежить від суб'єкта управління, котрий проводить кадрову політику, а також низки умов і факторів, що носять як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. Для подолання негативних тенденцій у розвитку кадрового корпусу публічної служби велике значення має подальша професіоналізація державних службовців, яка залежить від прийому на державну службу високопрофесійних фахівців, підвищення рівня їхнього матеріального і соціального забезпечення, захищеності, підвищення престижу кадрового корпусу.

Концепція державної кадрової політики України

Визначальним документом приведення норм і принципів державної кадрової політики у відповідність до потреб суспільства і держави могла би стати прийнята на державному рівні як офіційний документ «Концепція державної кадрової політики України» з використанням сучасних кадрових технологій, модернізацією кадрових служб державних органів, підвищенням кваліфікації кадровиків, реформуванням системи оплати праці державних службовців. Тому така Концепція визначить систему поглядів, вихідних позицій та ідей, які розкривають загальні методологічні підходи та організаційні технології в управлінні кадрами, основи кадрової роботи.

Концепція державної кадрової політики має мати чітко визначені цілі, принципи, пріоритети, котрі повинні спиратися на інтереси і потреби кадрового корпусу публічної служби. Отже, стратегічною метою Концепції має бути формування і вимога кадрового потенціалу як найважливішого інтелектуального та професійного ресурсу українського суспільства, що забезпечить збереження її цілісності і високих темпів соціально-економічного розвитку, конкурентоспроможність у міжнародному поділі праці.

Основні принципи державної кадрової політики мають бути визначені в урядовій програмі, яка повинна пропонувати систему послідовних заходів, спрямованих на вдосконалення законодавчої та нормативно-правової бази з питань реформування публічної служби; впровадження нових методів і сучасних технологій управління, проведення експериментів і здійснення пілотних проєктів щодо забезпечення діяльності державних службовців (включаючи ефективні методи оцінки і стимулювання діяльності держслужбовців); створення системи професійного розвитку, вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців.

На основі положень Концепції державної кадрової політики України (правову основу якої має становити Конституція і чинне законодавство) повинні розроблятися регіональні програми, закони та інші нормативні правові акти органів державної влади і місцевого самоврядування, а також відповідні внутрішньовідомчі нормативні акти і локальні нормативні акти організацій і підприємств.

Варто підкреслити, що перехід до нової моделі державного управління здійснюється в умовах складної кадрової ситуації, і доцільним є посилення заходів по роботі з персоналом. До таких заходів можна віднести: поліпшення якісного складу й укомплектування персоналом; «омолодження» кадрів; приведення у відповідність рівнів професійної освіти держслужбовців кваліфікаційним вимогам посадової групи; формування кадрового резерву і робота з ним (Ващенко, 2017); підвищення ефективності діяльності службовців через систематичне навчання; розвиток системи додаткової професійної освіти; підвищення престижу публічної служби та вирішення питань соціального захисту її апарату. Таким чином, кадровий складник державного апарату і його якісні параметри, які були сформовані ще в радянський період, мають бути використані для формування моделі сучасного механізму управління персоналом.

На нашу думку, підготовку і перепідготовку кадрів публічної служби доцільно проводити у спеціалізованих навчальних закладах, спрямованість освітнього процесу в яких повною мірою має враховувати специфіку публічної служби та на додаток до професійних знань і навичок сприятиме професійній орієнтації державних службовців.

Нині є необхідність систематизації функцій управління персоналом. Застосовуючи різні критерії, можна згрупувати управлінські функції так: організаційно-регулюючі, інформаційно-аналітичні, стимулюючі, контрольні та виховні, соціальні, економічні (Савельєв, 2018). З недосконалістю законодавчої та нормативно-правової бази управління персоналом в органах державної влади пов'язана проблема відповідальності кадрів. На державній службі вона залишається однією з найбільш гострих у прояві негативних тенденцій.

Удосконалення нормативно-правової бази публічної служби, посилення правової та соціальної захищеності державних службовців є найважливішими стимулами в підвищенні ефективності праці. Тому доцільним є прийняття законів «Про соціально-правовий захист

державних службовців», «Про професійну освіту державних службовців».

Важливо залучити на державну службу професіоналів нової формації – кваліфікованих фахівців: юристів, економістів, управлінців, які готові сприяти змінам у діяльності державних органів. Систематичне і раціональне оновлення кадрів державних органів зі збереженням їх наступності, поповнення за рахунок припливу молодих фахівців, використання їхніх можливостей і здібностей є одним з реальних напрямів підвищення ефективності та дієвості управління персоналом.

Важливим фактором підвищення ефективності управління персоналом є розробка механізмів соціальної захищеності та грошового утримання державних службовців (Гончарук, 2019). Рівень зарплати досі залишається головним мотивом незадоволення роботою в органах публічної служби.

Одним із засобів зміни матеріального забезпечення державних службовців можуть стати різні механізми матеріальної винагороди за службові досягнення, наприклад, преміювання персоналу у разі збереження централізовано встановлених ставок посадових надбавок. Необхідне також дотримання низки правил: по-перше, встановити право рішення про преміювання керівників структурних підрозділів; по-друге, слід було б відмовитися від практики, що склалася, коли премія призначається всім службовцям, незалежно від результатів їхньої роботи, а по-третє, рішення про преміювання має спиратися на локальний правовий акт.

Системний характер у рамках розробленої кадрової політики і програми заходів, які дозволять підвищити ефективність управління персоналом, мусить мати вдосконалення якості професійного навчання державних службовців, створення системи неперервної професійної освіти, посилення інноваційної спрямованості, розширення асортименту навчальних програм, що відповідають потребам управлінської практики. Все більш затребуваною стає розробка програм професійного розвитку державних службовців в органах державної влади.

Суть діяльності кадрових служб повинна полягати в необхідності забезпечення єдності правового регулювання кадрових процесів, побудови та ефективного функціонування кадрових відносин у державному органі.

Дієвим механізмом удосконалення роботи кадрової служби державного органу може стати законодавче розширення її прав, компетенції та відповідальності за прийняття кадрових рішень, встановлення порядку застосування кадрових

технологій. До функцій кадрових служб має входити збереження і примноження якісних і кількісних кадрових характеристик організації, аналіз внутрішніх і зовнішніх чинників, що впливають на кадрове забезпечення організацій, формування та підтримка в державному органі високої організаційної культури.

Для підвищення ефективності нормативно-правової бази необхідно розробити галузеві документи, які дозволяти б ефективно регулювати кадрові процеси, наприклад, удосконалювати процедури конкурсного відбору, атестації та кваліфікаційної оцінки професійного рівня персоналу.

У системі управління персоналом органу державної влади велике значення має підвищення кваліфікації працівників кадрових служб, особливо з таких дисциплін, як: управління персоналом, інформаційні технології і комп'ютерна грамотність, адміністративне право, психологія управління, трудове право.

Кадрові служби повинні використовувати різні кадрові технології, які були б об'єктивною передумовою і умовою приведення в рух кадрового потенціалу публічної служби. Слід враховувати, що зміст управлінських дій безпосередньо залежить від застосування кадрових технологій, які можна розділити на три групи. В особливу групу виділяються кадрові технології, щоб забезпечити отримання достовірної інформації про персональні якості працівника. Це робиться на основі методів оцінки, кадрового моніторингу, вивчення професійних якостей і особистих інтересів державних службовців, визначення їх відповідності характеру виконання службових обов'язків. Найбільш практикуються і мають встановлену правову базу, розроблений порядок і процедури атестація і кваліфікаційний іспит персоналу державних органів. Незважаючи на велику кількість підходів до оцінки статусу, характеристик, ефективності діяльності службовців, більшості з методів властива суб'єктивність оцінки, оскільки рішення багато в чому залежить від того, хто і які оцінки використовує і хто залучається як експерт. І в цьому плані завдання нормативного закріплення порядку використання кадрових технологій у практиці управління персоналом державних органів зберігає свою актуальність.

До необхідних механізмів підвищення ефективності управління персоналом відносимо розробку методики оцінки кандидатів на заміщення вакантної посади у разі проведення конкурсу, а також для проведення атестації (атестаційна оцінка).

У системі управління персоналом виділяється проблема, пов'язана з посадовими інструкціями. На нашу думку, залежно від завдань і функцій державного органу слід сформувати набір компетенцій, що включає комунікативні навички, аналітичні здібності, лідерські навички, організаторські здібності тощо. Це дозволить не тільки виділити, але і класифікувати надлишкові функції, оптимізувати діяльність державних службовців.

Вимоги професіоналізму та компетентності державних службовців впливають із суті публічної служби як особливого виду професійної діяльності. Саме ж поняття професіоналізму та компетентності законодавчо чітко не визначено, як це, наприклад, зроблено з такими поняттями, як державна служба, державна посада. Отже, необхідно законодавчо закріпити ці поняття, які надалі можуть правомірно використовуватися суб'єктами управління для проведення таких кадрових процедур, як відбір на державну службу, кваліфікаційний іспит, оцінка та атестація персоналу, управління кар'єрою і мотивацією державних службовців.

Безперечно, ефективність діяльності персоналу визначається, перш за все, ставленням керівника організації до кадрової проблематики, роботи кадрових служб. У сучасних умовах необхідна модернізація структури та змісту роботи кадрових служб органів державної влади, оскільки від їхньої діяльності багато в чому залежить ефективне використання людських ресурсів. Перебудова діяльності кадрових служб повинна проводитися в таких напрямках: забезпечення комплексного вирішення завдань якісного формування та ефективного використання кадрового потенціалу на основі управління всіма компонентами людського фактора: від підготовки і профорієнтації молоді до встановлення соціальних гарантій службовцям, які виходять на пенсію; впровадження активних методів пошуку і вдосконалення планування професійної підготовки персоналу. Основною формою такої роботи можуть стати укладення договорів з навчальними закладами, цільове спрямування на додаткове професійне навчання, стажування; організація планомірної роботи з управлінськими кадрами і кадровим резервом у напрямі освоєння таких організаційних форм, як планування кар'єри, підготовка кандидатів на висування за індивідуальними планами, ротація керівників структурних підрозділів та фахівців, стажування на відповідних посадах у державному органі; забезпечення соціальних гарантій, надання персоналу встановлених пільг

і компенсацій; перехід від адміністративно-командних методів управління персоналом до демократичних форм комплектування, підбору, розстановки, оцінки, делегування повноважень і відповідальності, прийняття кадрових рішень.

Одним з механізмів підвищення ефективності управління персоналом державної цивільної служби має стати уніфікація організаційних структур управління, оскільки їх нестабільність не дозволяє повною мірою реалізовувати цілу низку кадрових технологій. Важливо домогтися формування високої організаційної культури, нормативного закріплення норм і правил поведінки державних службовців. Основними механізмами підвищення ефективності управління персоналом публічної служби на сучасному етапі можуть бути заходи, спрямовані на поліпшення науково-методичного і консультативного забезпечення управління, розробку науково обґрунтованих моделей управління персоналом, підвищення рівня і якості інформаційного забезпечення системи управління персоналом.

Висновки

На основі проведеного аналізу варто зазначити, що невідкладними завданнями є: розробка та правова легітимізація єдиної для державних органів концепції кадрової політики; прийняття вивіреної нормативно-правової бази управління персоналом публічної служби; розробка програм державних органів у галузі професійного розвитку персоналу; вдосконалення організації та проведення кваліфікаційної оцінки персоналу; детальна регламентація діяльності державних службовців та зміна підходів до системи професійного навчання персоналу. Ефективність управління персоналом публічної служби може бути досягнута шляхом визначення суб'єктів і об'єктів цього впливу, розмежування функцій керівництва та кадрової служби в розробці і реалізації кадрової політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрушко В.К. Управління персоналом: Політика. Стратегія. Тактика. Мотивація. Розвиток. Атестація. Ефективність. Хмельницький : Хмельницький ін-т регіонального управління та права, 2020. 255 с.
2. Ващенко К.О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика : монографія. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. 416 с.
3. Гончарук Н.Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 343 с.
4. Гугял О.Я. Теоретичні засади управління розвитком персоналу. *Інноваційна економіка*. 2019. № 6(44). С. 194–198.
5. Левицька Н. Особливості управління керівним персоналом в органах державної служби України. *Управління розвитком*. 2018. № 7 (170). С. 135–138.
6. Покотило Т. Проблеми розвитку трудового потенціалу в органах публічної служби. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 1(48). С. 185–191.
7. Савельєв В.С. Методи управління персоналом. Київ : Професіонал. 2018. 325 с.
1. Andrushko, V. (2020). *Upravlinnia personalom: Polityka. Stratehiia. Taktyka. Motyvatsiia. Rozvytok. Atestatsiia. Efektyvnist'* [Personnel Management: Politics. Strategy. Tactics. Motivation. Development. Certification. Efficiency], Khmelnytsky Institute of Regional Management and Law, Khmelnytsky [in Ukrainian].
2. Vashchenko, K. (2017). *Profesiyna pidhotovka derzhavnykh sluzhbovtiv: teoriia, metodolohiia, praktyka* [Professional training of civil servants: theory, methodology, practice], City of NV, Ivano-Frankivsk [in Ukrainian].
3. Goncharuk, N. (2019). *Upravlinnia kerivnym personalom u sferi derzhavnoyi sluzhby Ukrainy: teoriia ta praktyka* [Management of management personnel in the field of civil service of Ukraine: theory and practice], DRIDU NADU [in Ukrainian].
4. Gugyal, O. (2019). Theoretical principles of personnel development management. *Innovative economy, Innovatsiyna ekonomika*, Vol. 6 (44), pp. 194–198 [in Ukrainian].
5. Levitska, N. (2018). Features of management in the civil service of Ukraine, *Upravlinnia rozvytkom*, Vol. 7x(170), pp. 135–138 [in Ukrainian].
6. Pokotilo, T. (2015). Problems of labor potential development in public service, *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, Vol. 1 (48), pp. 185–191 [in Ukrainian].
7. Savelyev, V. (2018). *Metody upravlinnia personalom* [Methods of personnel management], Kyiv [in Ukrainian].

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-2](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-2)

Бартош Наталя Володимирівна,

начальник відділу забезпечення якості освітньої діяльності Української школи урядування, аспірантка, Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 03061, Київ, вул. Миколи Шепелева, 3-а, e-mail: nvbartosh@ukr.net

Bartosh Natalia Volodymyrivna,

Head of the Department for Ensuring the Quality of Educational Activities of the Ukrainian School of Governance, Postgraduate Student, Institute for Public Administration and Civil Service, Taras Shevchenko National University of Kyiv, 03061, Kyiv, Mykola Shepeleva Str., 3-a, e-mail: nvbartosh@ukr.net



АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ

Анотація. Мета роботи. У статті розглядаються напрями правового забезпечення державної інформаційної політики, а також досліджується питання формулювання актуальних заходів щодо їх забезпечення. Адже в умовах сучасних глобальних інформаційних протистоянь, деструктивних комунікативних впливів, зіткнення різновекторних національних інформаційних інтересів, поширення інформаційної експансії та агресії захист національного інформаційного простору та гарантування інформаційної безпеки стають пріоритетними стратегічними завданнями сучасних держав у системі інформаційних відносин. Зміни у глобальній світовій економічній та політичній сферах привели до зміни технологій світового протистояння і ведення воєн. Інформаційні війни переслідують мету активізувати суспільну свідомість громадськості держави-противника і таким чином вплинути на державну політику. Водночас інформаційна політика сучасних держав має схожі завдання: забезпечити свободу інформації, сприяти розвитку нових інформаційно-комунікаційних технологій, цифровізації суспільних відносин, відкритості і прозорості в управлінні суспільними справами. З огляду на виклики сьогодення нашої державі не те, що претендувати на інформаційне домінування, а бути присутнім у світовому інформаційному просторі доволі складно. На жаль, слід констатувати, що внаслідок неналежного правового регулювання в національному інформаційному просторі України та збільшення кількості національних регуляторів зросла кількість негативних явищ, які створюють реальні та потенційні загрози інформаційній безпеці людини і громадянина, суспільства і держави. **Методологія.** У зв'язку з цим обґрунтована нагальна необхідність формування та активного функціонування єдиного національного регулятора в інформаційній сфері держави, діяльність якого була би спрямована на вироблення української національної інформаційної політики, інтелектуально кваліфіковане відбиття маніпуляційно-пропагандистських атак, формування у громадян України національно-патріотичних переконань, створення українського національного інформаційного простору – основи національної безпеки суспільства і держави. **Наукова новизна.** Так, до реалізації державної інформаційної політики необхідно підходити стратегічно, удосконалюючи пріоритетні напрями, здійснюючи перерозподіл повноважень державних регуляторних орга-

нів, здійснюючи кореляцію між стратегічними проєктними документами і реальною адміністративно-політичною практикою держави. Пріоритетні напрями/цілі інформаційної політики мають бути замінені більш практичними та актуальними з довгостроковим характером одночасно з урахуванням гібридної агресії. Окрім того, визначено основні цінності та принципи, в межах яких потрібно адаптувати національне законодавство в умовах гібридної війни. Зауважено, що участь громадянського суспільства в розвитку інформаційного простору сприяє його розширенню, відкритості і прозорості інформації. **Висновки.** Надано практичні рекомендації щодо вдосконалення державної інформаційної політики та створення ефективної системи інформаційної безпеки України.

Ключові слова: гібридна війна, державна інформаційна політика, інформаційна безпека, інформаційне суспільство, наративи.

TOPICAL ISSUES OF IMPROVING THE IMPLEMENTATION OF THE STATE INFORMATION POLICY OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF THE HYBRID WAR

Abstract. The purpose of the research. The article considers directions of legal support of state information policy, and also examines the issue of formulation of actual measures on their provision. After all, in the conditions of modern global information confrontation, destructive communicative influence, collision of different national information interests, spreading of information expansion and aggression protection of national information space and guaranteeing of information security become priority strategic tasks of modern states in the system of information relations. Changes in the global economic and political spheres have led to changes in the technologies of world confrontation and war. Information wars aim to increase public awareness of the enemy state and thus influence the state policy. At the same time, the information policy of modern states has similar tasks: to ensure freedom of information, to promote development of new information and communication technologies, to digitize public relations, to foster openness and transparency in public affairs management. Taking into account the challenges of the present, our state is not what to claim for information domination, but to be present in the world information space is quite difficult. Unfortunately, it should be noted that due to improper legal regulation in the national information space of Ukraine and an increase in the number of national regulators, there has been an increase in the number of negative phenomena that pose real and potential threats to the information security of the person and citizen, society and the state. **Methodology.** In this connection, the urgent need for the formation and active functioning of a single national regulator in the information sphere of the state, whose activity would be directed at the development of the Ukrainian national information policy, intellectual and skilled reflection of manipulation and propaganda attacks, formation of national-patriotic convictions among citizens of Ukraine, creation of Ukrainian national information space is the basis of national security of society and state. **Scientific novelty.** The implementation of state information policy should be approached strategically, improving priority directions, redistributing powers of state regulatory bodies, making a correlation between strategic project documents and real administrative and political practice of the state. Priority areas/goals of information policy should be replaced by more practical and relevant long-term ones, while taking into account hybrid aggression. In addition, the basic values and principles within which national legislation should be adapted in the context of a hybrid war are defined. It is noted that the participation of civil society in the development of information space contributes to its expansion, openness and transparency of information. **Conclusions.** The effectiveness of the state information policy does not depend only on the process of its realization, namely on the efficiency, effectiveness of influence on the Ukrainian population, the key assessment of which is the growth of trust in the people to the authorities, the domestic mass media, positive attitude of the target audience to the work of the Ukrainian government and implementation of reforms, reduction of the level of destabilizing factors in the state.

Key words: hybrid war, state information policy, information security, information society, narratives.

Вступ

На початку XXI ст. українська держава стала об'єктом «гібридної війни», основою якої є потужний інформаційно-пропагандистський складник. Саме тому особливого значення набуває необхідність вдосконалення сучасної дер-

жавної інформаційної політики України, яка потребує вироблення та застосування асиметричних методів боротьби, що дозволять ефективно протидіяти маніпулятивним та пропагандистським інформаційним впливам з боку ворога. Складником інформаційної політики

держави є інформаційна безпека, яка в умовах збройного конфлікту з Російською Федерацією, кібервійною проти України стає надзвичайною проблемою. Розбудова дієвої системи інформаційного та кіберзахисту повинна ґрунтуватися на балансі безпекової компоненти та демократичного розвитку інформаційної сфери для надання громадянам належного доступу до інформації, посилення можливостей і забезпечення засобів її ефективного використання, сприяння захисту інформаційних ресурсів, міжнародному співробітництву у цій сфері, входження України у світовий інформаційний простір на рівноправній основі.

З огляду на зазначене актуальність теми статті зумовлена необхідністю наукового осмислення механізмів удосконалення реалізації державної інформаційної політики України в умовах гібридної війни.

Серед вітчизняних науковців, що досліджують проблеми реалізації інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки, варто згадати праці таких авторів: В. Горбуліна (2017), Д. Дубова (2016), О. Литвиненка, Р. Марутян (2017), В. Світличної (2014), В. Тарасюка (2018) та ін. Водночас основні завдання забезпечення формування та реалізації державної інформаційної політики в Україні потребують нових підходів до дослідження цього питання, що здатні формувати якісне громадянське суспільство на засадах демократії, базових світоглядних цінностей і запобіжників руйнування цивілізаційного розвитку.

Метою статті є аналіз напрямів державної інформаційної політики України для розвитку демократичної держави в умовах гібридної війни.

Стан та перспективи розвитку інформаційної політики України. Сучасна інформаційна політика України під впливом появи нових викликів та загроз, застосування проти країни гібридних інформаційних кампаній, поширення пропаганди ворожнечі потребує трансформації та вдосконалення.

У Законі України «Про інформацію» зазначено, що державна інформаційна політика – це сукупність основних напрямів і способів діяльності держави з одержання, використання, поширення та зберігання інформації. Державну інформаційну політику розробляють і здійснюють органи державної влади загальної компетенції, а також відповідні органи спеціальної компетенції (Про інформацію, 1992). Разом із тим законом передбачено, що забезпечення інформаційної безпеки України є одним

із основних напрямів державної інформаційної політики.

В умовах динамічного розвитку інформаційного суспільства, негативних інформаційних впливів, пов'язаних із розпалюванням національної і релігійної ворожнечі, порушенням територіальної цілісності України, веденням гібридної війни виникла потреба у системному вдосконаленні напрямів державної інформаційної політики.

Слід зазначити, що державна інформаційна політика сучасних держав має схожі завдання: забезпечувати свободу інформації, сприяти розвитку нових інформаційно-комунікаційних технологій, цифровізації суспільних відносин, більш відкритому управлінню суспільними справами. Саме ефективна інформаційна політика є одним із чинників, що допомогли США стати одним із найвпливовіших геополітичних гравців у світі, а Фінляндії, Данії та Норвегії – одними з найкращих країн за рівнем щастя.

Законом України «Про інформацію» пріоритетними напрямами державної інформаційної політики визначено:

- забезпечення доступу кожного до інформації;
- забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
- створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування;
- постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;
- забезпечення інформаційної безпеки України;
- сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору (Про інформацію, 1992).

Наукове бачення щодо пріоритетних напрямів державної інформаційної політики в частині відповідей на гібридну агресію є неоднозначним. Так, Д. Дубов зазначає, що «ці пріоритети були цілком виправдані для етапу мирного розвитку молодшої держави, якою і була Україна, коли в 1992 році цей закон ухвалювався».

Пріоритети/цілі мають бути замінені більш практичними та актуальними з довгостроковим характером, досягнення яких справді спричинить якісні зміни в інформаційному просторі держави. Умовно ми можемо говорити про:

1) адаптацію законодавства, що регулює інформаційну сферу та інформаційні відносини, до реалій гібридного протистояння;

2) вироблення нової моделі функціонування медіасередовища, яке б відповідало чинному етапу розвитку українського суспільства;

3) створення дієвої спеціальної державної інформаційної політики щодо окупованих територій та лінії розмежування;

4) розвиток медіа- та цифрової освіти на всіх рівнях;

5) реформування системи інформаційного позиціонування України на міжнародній арені в напрямі її більшої гнучкості та ефективності;

6) проведення реформи внутрішньої комунікативної діяльності держави та реформи урядових комунікацій;

7) розвиток потенціалу стратегічних комунікацій як механізму протидії деструктивній інформаційній діяльності щодо України (Мохова, Луцька, 2018).

В умовах ведення гібридної війни, на думку Ю. Мохової, головними напрямками і способами державної інформаційної політики повинні стати: розвиток інформаційного простору України, створення системи державних стратегічних комунікацій, інформаційна реінтеграція тимчасово непідконтрольних територій Луганської та Донецької областей, тимчасово окупованої території Криму, популяризація України та її цінностей у світі.

Натомість В. Негодченко вважає, що напрями державної інформаційної політики, що закріплені у Законі України «Про інформацію», слід розширити. Зокрема, доповнити такими як: сприяння формуванню ринку інформаційних ресурсів, послуг, інформаційних систем і технологій, засобів їх забезпечення; розвиток адміністративного законодавства у сфері інформаційних процесів (у тому числі приведення законодавчої бази у відповідність до міжнародних стандартів у цій сфері), інформатизації і захисту інформації; підтримка проєктів і програм інформатизації; правове регулювання функціонування в Україні міжнародних інформаційних систем (зокрема, мережі Інтернет); пропагування курсу держави на створення та розвиток відкритого інформаційного суспільства; подальший розвиток інформаційного права як самостійної галузі права та ін. У результаті це дасть змогу підтримати політичний та соціально-економічний курс нашої держави, удосконалити правове регулювання відносин в інформаційній сфері, підвищити ефективність інформаційної культури населення та відповідальне ставлення до

користування інформаційним простором; оптимізувати системи управління інформаційними ресурсами як на загальнодержавному, так і індивідуальному рівні (Косогоров, Сірик, 2017).

На думку науковця О. Косогорова, в умовах проведення РФ деструктивного інформаційного впливу як щодо України, так і інших держав світу необхідно організовувати та здійснювати заходи протидії за такими основними напрямками, як:

розроблення нормативно-правової бази стосовно засад державної політики у сфері інформаційної безпеки, яка б визначала взаємодію спеціалістів силових структур України з місцевими органами самоврядування, державними (недержавними) установами, громадсько-політичними організаціями, ЗМІ тощо;

створення єдиного міжвідомчого органу, який здійснюватиме керівництво, координацію та контроль заходів інформаційної безпеки (наприклад, міжвідомчої комісії при РНБО);

завершення формування Національної системи забезпечення інформаційної, зокрема кібернетичної, безпеки та її складників у МО України, МВС України, СБУ та інших відомствах; визначення об'єктів критичної інфраструктури держави, виведення з ладу, знищення яких призведе до вагомих наслідків та матеріальних втрат, зокрема у воєнній сфері;

узаконення діяльності, використання за єдиним замислом патріотичного ресурсу (працівників недержавних установ, звичайних громадян України – хакерів-любителів) для виконання завдань протидії інформаційним та кібернетичним заходам;

нарощування суб'єктів, що генерують інформацію, а також присутність технічних можливостей для її поширення не тільки в інформаційному просторі України, а й за її межами; розроблення регламентуючих документів щодо ведення інформаційної боротьби (керівництво, настанова, положення) тощо (Косогоров, Сірик, 2017).

З думками науковців, загалом, можемо погодитись, водночас у наукових працях не висловлено думок про перерозподіл повноважень державних регуляторних органів, які здійснюють діяльність щодо інформаційного простору держави, їх функціональних особливостей тощо.

Вважаємо, що помилкою у розробці і вжитті рішучих заходів щодо діяльності органів державної влади у напрямі протидії інформаційним загрозам стало спочатку створення, далі – реорганізація Міністерства інформаційної політики. Упродовж 2019 року двічі змінювалась

не лише назва центрального органу державної влади (Міністерство культури, молоді і спорту, тепер – Міністерство культури та інформаційної політики), а й завдання та функції. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 23 березня 2020 р. № 231 «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо діяльності Міністерства культури та інформаційної політики» Міністерство культури та інформаційної політики здійснює нормативно-правове регулювання у сферах культури та мистецтв, інформаційного суверенітету, інформаційної безпеки України, державної мовної політики, охорони культурної спадщини, популяризації України у світі, міжнародних відносин, релігії та захисту прав національних меншин в Україні, державного іномовлення, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, музейної справи, кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті (Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України, 2015). Жодного рядка в положенні немає ані щодо адаптації законодавства до реалій гібридного протистояння, ані щодо розвитку медіа- та цифрової освіти.

Натомість у 2021 році створено два нові центри, до сфери яких належить питання інформаційної політики та інформаційної безпеки: Центр протидії дезінформації при РНБО України і Центр стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки, створений при Міністерстві культури та інформаційної політики України.

Робота Центру стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки, відповідно до інформації, розміщеної на вебсайті, сфокусована на протидії зовнішнім загрозам, об'єднанні зусиль держави та громадських організацій у боротьбі з дезінформацією, оперативному реагуванні на фейки, а також на промоцію українських наративів (Презентовано Центр стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки). Однак сповіщення про інформаційні атаки проти України не може фокусуватись лише на ресурсах Центру, зокрема на web-порталі, FB-сторінці та Telegram-каналі. Ця промоція має поширюватись і на інші інтернет-ресурси, вебсайти органів влади, громадських організацій тощо.

Відповідно до Положення про Центр протидії дезінформації при РНБО України робочий орган забезпечує здійснення заходів щодо протидії поточним і прогнозованим загрозам національній безпеці та національним інтересам України в інформаційній сфері, забезпечення інформаційної безпеки України, виявлення та протидії дезінформації, ефективної проти-

дії пропаганди, деструктивним інформаційним впливам і кампаніям, запобігання спробам маніпулювання громадською думкою (Питання Центру протидії дезінформації).

Цілком очевидно, що хибним було рішення про збільшення кількості відомств, які займаються такими питаннями. Адже кількість не означає якість, і тим більше відбувається неефективне використання коштів платників податків. Аналіз діяльності органів влади інших держав показав, що міністерства інформації (або дотичні структури) існують переважно у країнах третього світу. Зокрема, у Пакистані, Непалі, Бангладеш, Кенії, Нігерії, Гані, Зімбабве.

Повертаючись до повноважень державних регуляторних органів, зазначимо, що статтею 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» (далі – РНБО) передбачено, що компетенцією Ради національної безпеки і оборони України є визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах (Про Раду національної безпеки і оборони України, 1998).

Окрім того, до компетенції РНБО належить розробка заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам України.

Державний комітет телебачення і радіомовлення України (Держкомтелерадіо) відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 341 «Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України» є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що бере участь у формуванні та реалізує державну політику у сфері телебачення і радіомовлення (Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України, 2014).

Із вищезазначеного витікає, що завдання, покладені на органи державної влади щодо інформаційної безпеки, інформаційної політики, контрпропаганди, частково дублюються РНБО та Держтелерадіо.

Як зазначала науковець Ю. Мохова, головними напрямками і способами державної інформаційної політики повинна стати, зокрема, й інформаційна реінтеграція тимчасово непід-

контрольних територій Луганської та Донецької областей, тимчасово окупованої території Криму. Проте функціями Національної ради з питань телебачення і радіомовлення і Держкомтелерадіо є створення умов для збільшення охоплення сигналом територій, не покритих сигналом мовлення, організація мовлення на FM-частотах; моніторинг ЗМІ та сприяння організації роботи спеціалізованого теле- або радіомовника для населення тимчасово окупованої території Криму.

Організаційне забезпечення ідеологічного об'єднання підсистем інформаційної безпеки, наприклад у США та Франції, взяли на себе Ради національної безпеки.

Тому задля недопущення дублювання функціоналу виникає потреба у передачі функціональних завдань Міністерства культури та інформаційної політики України у частині інформаційного суверенітету, інформаційної безпеки України, державної мовної політики тощо РНБО та Держтелерадіо. До функцій Держтелерадіо, окрім визначених Положенням (Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України, 2014), пропонуємо додати функції іномовлення та контрпропаганди для боротьби з російською інформаційною пропагандою.

Отже, ефективність державної інформаційної політики залежить не від самого процесу її реалізації, а саме від результативності, ефективності впливу на українське населення, ключовими оцінками чого є зростання у народі довіри до влади, вітчизняних ЗМІ, відношення суспільства до роботи органів публічної влади та реалізації реформ, зниження рівня дестабілізаційних чинників у державі. Крім того, важливим чинником успішності державної політики є її здатність забезпечити стійкість українців до пропаганди з боку РФ, забезпечити інформаційно-психологічний вплив на російську та іншу іноземну цільову аудиторію з метою поступового формування у них позитивного ставлення до України та її політичних реформ.

Разом з вищезазначеним державна інформаційна політика України в умовах гібридної війни має низку недоліків, які заважають її ефективній реалізації. До таких слід віднести зокрема:

- недостатність системної, комплексної та ефективної державної політики розвитку інформаційного суспільства, громіздку й непродуктивну систему державного управління із дублюванням функцій, відсутність кореляції між стратегічними проектними документами і реальною адміністративно-політичною практи-

кою держави, хронічне недофінансування сфери з Державного бюджету, недосконалі й непрозорі механізми її фінансування;

- неефективність чинного інформаційного законодавства, що містить надто загальний характер, не визначає способи врегулювання проблем, що виникають під час використання інформаційного простору;

- політичний вплив на системність та ефективність співпраці органів публічної влади та громадськості щодо діяльності «українських інформаційних військ», які займаються кібератаками та інформаційними війнами.

Тобто інформаційна політика України повинна мати тільки одну основу – свободу слова, і тільки одне обмеження – професійну етику.

Побудову ефективної державної інформаційної політики доцільно здійснювати з урахуванням принципів цілісної комунікативної кампанії, заснованої насамперед на:

- визначенні, дослідженні, врахуванні характеристик, властивостей, інформаційних потреб аудиторії, її соціокультурних особливостей, ментальності, політичних поглядів, відношенні до влади, вивченні групової поведінки та динаміки її змін упродовж 2013–2019 рр., 2019 і дотепер;

- розробці стратегічного задуму (комунікативної стратегії), що буде прозоро і зрозуміло визначати шляхи досягнення цілей державної інформаційної політики, а також давати змогу скоординувати діяльність органів державної влади на виконання конкретних завдань в інформаційній і гуманітарній сферах щодо розробки нової об'єднуючої національної ідеї, яка б однаково позитивно сприймалася всіма соціальними групами України, в усіх регіонах нашої держави та сприяла консолідації українського суспільства навколо життєво важливих національних цінностей; формування стійкості населення до негативного пропагандистського впливу Російської Федерації;

- впровадженні новітніх інформаційних технологій, інноваційних ідей, здійсненні інформатизації українського суспільства, його захист від зовнішньої інформаційної агресії, російської гуманітарної експансії в інформаційний і гуманітарний простори України тощо;

- розширенні можливостей позиціонування України у світі шляхом залучення діаспори для створення таких телеканалів.

Висновки

Таким чином, підсумовуючи все вищезазначене, можна стверджувати, що успіху досяга-

ють держави, які мають чітку концепцію державної інформаційної політики, якісні правові акти, інформаційну структуру, а також ведуть постійний моніторинг і контроль за реалізацією основних завдань інформаційної політики.

Для ефективності державної інформаційної політики в умовах гібридної війни необхідно:

внести зміни до низки нормативно-правових актів, зокрема й до Закону України «Про інформацію». Державну інформаційну політику розробляють і здійснюють органи державної влади загальної компетенції, а також відповідні органи спеціальної компетенції. Тому необхідно покращити механізм роботи суб'єктів владних повноважень шляхом передачі повноважень Міністерства культури та інформаційної політики у частині інформаційного суверенітету, державної інформаційної політики, інформаційної безпеки України, державної мовної політики тощо до РНБО та Держтелерадіо;

здійснити об'єднання двох Центрів (Центру протидії дезінформації при РНБО України і Центру стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки);

зменшити політичний вплив на діяльність громадських організацій та проєктів, які займаються промоцією серед населення щодо достовірної та фейкової інформації;

розширити канали державного іномовлення України. На жаль, за кордоном відбувається трансляція тільки російських каналів, які постійно закидають у світовий інформаційний простір свої наративи, що кардинально спотворюють реальність;

об'єктивно інформувати людей в усьому світі, які знають російську мову, про ситуацію в Україні, на тимчасово окупованих територіях тощо;

вживати своєчасні заходи для захисту вразливих груп населення від потенційно шкідливого контенту шляхом блокування інтернет-ресурсів.

Водночас акцентуємо увагу, що ми не зводимо гібридну війну тільки до її інформаційного складника та вибудовування безструктурних суб'єктів. Така війна реалізується між різними рівнями цивілізаційного розвитку, де використовуються паралельно із воєнними засобами активні інструменти управління, демократії, культури, ЗМК, освіти, що не відокремлює їх від повсякденного життя і робить ефективним засобом маніпулювання. Тобто, з одного боку, бездіяльність, а з іншого – мислення та поведінка представників влади, громадянського суспільства, науковців призводить до саморуйнування держави та влади зсередини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Світова гібридна війна: український фронт / За заг. ред. В.П. Горбуліна. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ : НІСД, 2017. 496 с.
2. Дубов Д.В. Державна інформаційна політика України в умовах гібридного миру та війни. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 3. С. 86–93. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/spa_2016_3_12.
3. Кабінет Міністрів України – Презентовано Центр стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки. Головна / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/prezentovano-centr-strategichnihkomunikacij-ta-informacijnoyi-bezpeki> (дата звернення: 27.12.2021).
4. Марутян Р. Інформаційний складник гібридної війни проти України: сучасні виклики та загрози. URL: <https://matrix-info.com>.
5. Негодченко В.М. Основні напрями державної інформаційної політики в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 4.
6. Косогоров О., Сірик А. Основні проблемні питання та напрями підвищення ефективності державної інформаційної політики України в умовах гібридної війни. *Інформаційний вимір гібридної війни: досвід України* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Київ : НУОУ, 2017. С. 44–46. URL: <https://nuou.org.ua/assets/documents/zbirn-gibr-mizhn-konf.pdf>
7. Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 2. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-%D0%BF>.
8. Питання Центру протидії дезінформації : Указ Президента України № 187/2021. *Урядовий кур'єр*. 2021. 12 трав. № 88. С. 6.
9. Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 341. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-%D0%BF#Text>
10. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
11. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР (Дата оновлення: 11.01.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-ВР>.
12. Світлична В.Ю. Інформаційна безпека: сутність та порядок реалізації. *Молодий вчений*. 2014. № 11. С. 97–100.
13. Сутність та головні напрями державної інформаційної політики України / Мохова Ю.Л., Луцька А.І. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018 р. № 12.
14. Тарасюк В.М. Політико-правові засади застосування інформаційних технологій в умовах гібридної війни. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

REFERENCES

1. Gorbulin, V.P. (2017). Svitova hibrydna viyna: ukrayinskiy front [World Hybrid War: Ukrainian Front]. Kyiv: NISS [in Ukrainian].
2. Dubov, D. (2016). Derzhavna informatsiyna polityka Ukrayiny v umovah hibrydnoho myru ta viyny [State information policy of Ukraine in conditions of hybrid peace and war]. Strategic priorities, 3, 86–93. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/spa_2016_3_12 [in Ukrainian].
3. Nehodcheko, M. (2016). Osnovni napryamy derzhavnoi informatsiynoi polityky v Ukrayini [Main directions of state information policy in Ukraine]. Entrepreneurship, Economy and Law, 4 [in Ukrainian].
4. Svitlychna, V. (2014). Informatsiyna bezpeka: sutnist ta poriadok realizatsii [The Information security: Essence and procedure of realization]. Young scientist, 11, pp. 97–100 [in Ukrainian].
5. Mokhova, Yu. & Lutska, A. (2018). Sutnist ta holovni napryamky derzhavnoi informatsiynoi polityky Ukrainy [Essence and main directions of the state information policy of Ukraine]. State Administration: Improvement and Development, 12. Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1349> [in Ukrainian].
6. Kosogorov, O., Syrik, A. (2017). Osnovni problemni pytannya ta napryamy pidvyshchennya efektyvnosti derzhavnoi informatsiynoi polityky Ukrainy v umovah hibrydnoi viyny [The main problem issues and directions of improvement of the effectiveness of the state information policy of Ukraine in the conditions of the hybrid war]. Informatsiyniy vymir hibrydnoi viyny: dosvid dlya Ukrainy: materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferencii – Information dimension of the hybrid war: Experience of Ukraine: Materials of the International scientific and practical conference. Pp. 44–46. Kyiv. Retrieved from: <https://nuou.org.ua/assets/documents/zbirn-gibr-mizhn-konf.pdf> [in Ukrainian].
7. Marutian, R. Informatsiyniy skladnyk hibrydnoi viyny proty Ukrainy: suchasni vyklyky ta zagrozy [Information component of the hybrid war against Ukraine: Current challenges and threats]. Retrieved from: <https://matrix-info.com> [in Ukrainian].
8. Sait Kabinetu Ministriv Ukrayiny. Presentovano Tsentr stratehichnyh komunikatsiy ta informatsiynoyi bezpeky [The Center for Strategic Communications and Information Security was presented]. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/news/prezentovano-centr-strategichnihkomunikacij-ta-informacijnoui-bezpeki> [in Ukrainian].
9. Tarasyuk, V.M. (2018). Political and legal principles of the application of information technologies in the context of a hybrid war. Candidate's thesis. Kyiv: Institute of State and Law M. Koretsky National Academy of Sciences of Ukraine [in Ukrainian].
10. Pytannya diyalnosti Ministerstva informatsiynoi polityky Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 sichnya 2015 roku No. 2 [Issues of the Ministry of Information Policy of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated January 14, 2015, No. 2]. The Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
11. Pytannya Tsentru protydii dezinformatsii: Ukaz Prezydenta Ukrainy No. 187/2021. [The issue of the Center for the Prevention of disinformation: Presidential Decree No. 187/2021]. 2021, May 12. Uryadovyi kurer – Government Courier, 88, p. 6 [in Ukrainian].
12. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Derzhavnyi komitet telebachennya i radiomovlennya: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 serpnia 2014 roku No. 341 [On the approval of the Regulation on the State Committee of Television and Radio Broadcasting of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 13, 2014, No. 341]. The Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
13. Zakon Ukrainy Pro informatsiyu: vid 2 zhovtnia 1992 roku No. 2657-XII [Law of Ukraine On Information from October 2 1992, No. 2657-XII]. The Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> [in Ukrainian].
14. Pro Radu Natsionalnoi bezpeky i oborony: Zakon Ukrainy vid 05.03.1998 No. 183/98-BP [On the National Security and Defense Council of Ukraine: Law of Ukraine dated 05.03.1998 No. 183/98-BP] (Date of update: 11.01.2019). The Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-BP> [in Ukrainian].

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-3](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-3)

Дацій Олександр Іванович,

доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів, банківської та страхової справи, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, <https://orcid.org/0000-0002-7436-3264>

Datsii Oleksandr Ivanovych,

Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of Finance, Banking and Insurance, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, <https://orcid.org/0000-0002-7436-3264>



Банчук-Петросова Олена Вікторівна,

кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри конституційного, міжнародного права та публічно-правових дисциплін, Київський інститут інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія», 02121, м. Київ, вул. Харківське шосе, 210, <https://orcid.org/0000-0001-8426-1475>

Banchuk-Petrosova Olena,

Candidate of Science in Public Administration, Assistant Professor, Senior Lecturer at the Department of Constitutional, International Law and Public Law Disciplines, Kyiv Institute of Intellectual Property and Law of the National University "Odessa Law Academy", 02121, Kyiv, Kharkivske shoesse, 210, <https://orcid.org/0000-0001-8426-1475>



Платонов Олег Ісаакович,

кандидат економічних наук, докторант кафедри фінансів, банківської та страхової справи, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, e-mail: olegplatonov@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-3059-5389>

Platonov Oleg Isaakovych,

Candidate of Economic Sciences, Doctoral Student at the Department of Finance, Banking and Insurance, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, e-mail: olegplatonov@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-3059-5389>



ПІДХІД ДО МУЛЬТИМОДАЛЬНОГО МОДЕЛЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОГО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Анотація. Зазначено, що глобалізація світогосподарських зв'язків сприяє глибоким якісним перетворенням зовнішньоекономічних зв'язків держав, пов'язаних із пошуком шляхів інтегрування до системи світогосподарських відносин. Початок ХХІ століття став завершальним етапом затяжного перехідного періоду, під час якого багатьом державам, зокрема й Україні, належить перейти від стагнації до розвитку. При цьому важливо виробити такі стратегічні орієнтири, які б націлили на органічне змикання зовнішньоекономічних можливостей такого процесу з тими внутрішніми передумовами, які можуть сприяти його прискоренню. В основі економічного глобалізму лежить теорія неолібералізму та вільного ринку. Вона застосовується до всього світового господарства, оскільки виходить з теоретичного посилення, що плодами глобалізації користуються як розвинені, так і країни, що розвиваються і трансформуються, експортери та імпортери міжнародних товарів, послуг і капіталів, розробники технологій і споживачі, що адаптуються до них. Прихильники фінансової лібералізації стверджують, що вільний рух капіталів забезпечує оптимальний з позиції всього світового господарства розподіл та використання заощаджень, стимулює економічне зростання та поширення нових технологій.

Визначено, що держави з реформованою економікою виявляють певну обережність у виборі моделей економічного зростання і намагаються якнайбільше орієнтуватися на власний ресурсно-виробничий потенціал як гарант економічної стабільності та безпеки. Вибір кожної із цих моделей неоднозначний. Умовою просування України шляхом економічного прогресу виступає передусім концентрація її власних зусиль і ресурсів на формуванні ефективного, технологічно розвиненого та конкурентоспроможного ринкового господарства. У найближчій перспективі акценти економічної політики об'єктивно зміщуються у бік розвитку вітчизняного виробництва та забезпечення у разі опори на неї потреб внутрішнього ринку. Реалізація експорто-орієнтованої моделі становить загрозу національній безпеці. На користь обережного включення економіки країни в глобалізаційні процеси в найближчій перспективі свідчить і факт збереження експортної квоти на рівні, що склався. Віддаючи пріоритет політиці та стратегії імпортозаміщення у зовнішньоекономічній діяльності, ставиться завдання створення умов формування у першій чверті ХХІ століття народно-господарського комплексу переважно на основі внутрішніх ресурсів та ринку з послідовним збільшенням обсягів середньо- та високотехнологічного експорту за відносного зниження вивезення продукції первинного сектору.

Ключові слова: державне регулювання, зовнішньоекономічні можливості, зовнішньоекономічна діяльність, глобалізація, конкурентоспроможність, ресурсно-виробничий потенціал.

APPROACH TO MULTIMODAL MODELLING EFFECTIVE STATE REGULATION OF FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY

Abstract. It is noted that the globalization of world economic relations contributes to the deep qualitative transformation of foreign economic relations of states related to the search for ways to integrate into the system of world economic relations. The beginning of the XXI century was the final stage of a long transition period, during which many countries, including Ukraine, have to move from stagnation to development. At the same time, it is important to develop such strategic guidelines that would aim at the organic closure of foreign economic opportunities of this process with those internal prerequisites that can help accelerate it. At the heart of economic globalism is the theory of neoliberalism and the free market. It applies to the entire world economy because it is based on the theoretical premise that the fruits of globalization are enjoyed by both developed and developing and transforming countries, exporters and importers of international goods, services and capital, technology developers and consumers who adapt to them. Proponents of financial liberalization argue that the free movement of capital ensures the optimal distribution and use of savings from the standpoint of the world economy, stimulates economic growth and the spread of new technologies.

It is determined that the states with reformed economies show some caution in choosing models of economic growth and try to focus as much as possible on their own resource and production potential

as a guarantor of economic stability and security. The choice of each of these models is ambiguous. The condition for Ukraine's progress through economic progress is, first of all, the concentration of its own efforts and resources on the formation of an efficient, technologically advanced and competitive market economy. In the near future, the emphasis of economic policy is objectively shifted towards the development of domestic production and ensuring that it supports the needs of the domestic market. The implementation of an export-oriented model poses a threat to national security. The fact that the export quota will remain at the current level also testifies in favour of the careful inclusion of the country's economy in globalization processes in the near future. Giving priority to the policy and strategy of import substitution in foreign economic activity, the task is to create conditions for the formation of the national economic complex in the first quarter of the XXI century mainly on the basis of domestic resources and market with a consistent increase in medium and high-tech exports.

Key words: state regulation, foreign economic opportunities, foreign economic activity, globalization, competitiveness, resource and production potential.

Постановка проблеми

Теорії економічного зростання є найбільш дискусійним моментом сучасної економічної науки. Економічна криза 2014 р. в Україні продемонструвала, що ортодоксальні підходи до економічної політики держав не застосовні у чистому вигляді для економіки періоду, що реформується. Це зумовлює особливу актуальність розробки альтернативної теорії економічного зростання, висновки та положення якої могли б ефективно використовуватися на практиці.

Глобалізація світогосподарських зв'язків сприяє глибоким якісним перетворенням зовнішньоекономічних зв'язків держав, пов'язаних із пошуком шляхів інтегрування до системи світогосподарських відносин. Початок XXI століття став завершальним етапом затяжного перехідного періоду, під час якого багатьом державам, зокрема й Україні, належить перейти від стагнації до розвитку. При цьому важливо виробити такі стратегічні орієнтири, які б націлили на органічне змикання зовнішньоекономічних можливостей такого процесу з тими внутрішніми передумовами, які можуть сприяти його прискоренню.

В основі економічного глобалізму лежить теорія неолібералізму та вільного ринку. Вона застосовується до всього світового господарства, оскільки виходить з теоретичного посилення, що плодами глобалізації користуються як розвинені, так і країни, що розвиваються і трансформуються, експортери та імпортери міжнародних товарів, послуг і капіталів, розробники технологій і споживачі, що адаптуються до них. Прихильники фінансової лібералізації стверджують, що вільний рух капіталів забезпечує оптимальний з позиції всього світового господарства розподіл та використання заощаджень, стимулює економічне зростання та поширення нових технологій.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою.

Питанням розвитку і державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності присвячені наукові розробки таких вітчизняних та зарубіжних учених: В. Андрійчука, В. Безрученка, В. Гейця, Н. Горіної, М. Згуровського, Л. Пісьмаченко, М. Портера, Б. Карлоффа, В. Середи, Р. Фатхутдінова, А. Харчука та ін. Констатуючи вагомий науковий та практичний результати досліджень згаданих авторів, слід відзначити, що певне коло питань концептуального, методологічного та методичного характеру залишається не досить дослідженим і таким, що потребує подальшого аналізу.

Мета статті. Метою проведеного в поданій статті дослідження є визначення підходу до моделювання ефективного державного регулювання розвитку зовнішньоекономічної діяльності.

Виклад основного матеріалу

Неоліберальна теорія набула поширення в 70–80-х роках як реакція центрів світового господарства на прагнення периферійних країн знайти модель самостійного розвитку. Як провідні критерії та стимули висувалися не інтереси національної економіки конкретної країни, а загальносвітові критерії, які визначаються потребами центрів. Основними рисами неоліберальної моделі є: регулювання економічної діяльності на жорсткій монетарній основі, стійкість ринкового механізму як регулятора економічного розвитку; зниження ролі національно-господарського комплексу та суверенітету як свідчення прогресу; стимулювання зниження господарської діяльності держави (Єдине вікно для міжнародної торгівлі, 2016). До недоліків такої моделі відносять: ігнорування проблеми розподілу доходів та багатства, відсутність гарантії стабільності економіки країни, стабільності поведінки міжнародних інвесторів, що

у поєднанні з нерозвиненістю фінансової системи та недосконалою структурною політикою нездатне протистояти різким коливанням обсягів та структури потоків капіталу.

Тому держави з реформованою економікою виявляють певну обережність у виборі моделей економічного зростання і намагаються якнайбільше орієнтуватися на власний ресурсно-виробничий потенціал як гарант економічної стабільності та безпеки.

Імпортозамінна модель висуває як пріоритет створення диверсифікованих промислових комплексів, здатних наситити і реструктурувати внутрішній ринок за допомогою виробів місцевого виробництва і потім розгорнути їх експорт. Експорто-орієнтована модель ставить в основу міжнародну промислову кооперацію, з розвитком якої пов'язуються розрахунки на насичення та структурування національного ринку.

Головна відмінність імпортозаміщення від експорто-орієнтованої моделі полягає в тому, що у систему міжнародних економічних відносин включаються не лише окремі галузі та виробництва, часто слабо пов'язані з внутрішнім господарством, але вся національна економіка, позаяк нарощування експорту та імпорту, рух капіталів та обмін технологіями здійснюється на основі координації критеріїв ефективності окремих суб'єктів господарської діяльності та економіки країни загалом (Географічна структура зовнішньої торгівлі України товарами).

Вибір кожної із цих моделей неоднозначний. Умовою просування України шляхом економічного прогресу виступає передусім концентрація її власних зусиль і ресурсів на формуванні ефективного, технологічно розвиненого та конкурентоспроможного ринкового господарства. У найближчій перспективі акценти економічної політики об'єктивно зміщуються у бік розвитку вітчизняного виробництва та забезпечення у разі опори на неї потреб внутрішнього ринку. Тому в дискусіях про вибір національної моделі економічного зростання переважає думка про доцільність у найближчій перспективі проведення політики імпортозаміщення з метою послаблення односторонньої залежності від зовнішніх факторів. Реалізація експорто-орієнтованої моделі становить загрозу національній безпеці. На користь обережного включення економіки країни в глобалізаційні процеси в найближчій перспективі свідчить і факт збереження експортної квоти на рівні, що склався. Віддаючи пріоритет політиці та стратегії імпортозаміщення у зовнішньоекономічній діяльності, ставиться завдання створення умов формування

у першій чверті ХХІ століття народногосподарського комплексу переважно на основі внутрішніх ресурсів та ринку з послідовним збільшенням обсягів середньо- та високотехнологічного експорту за відносного зниження вивезення продукції первинного сектору.

Водночас країна не може відмовитись і від використання переваг експорто-орієнтованого розвитку. Зовнішньоекономічні зв'язки, зокрема зовнішня торгівля, здатні активізувати власний потенціал країни, не замінюючи його, привносячи до вітчизняної економіки додаткову конкуренцію, нові технології, досвід ринкового господарювання, забезпечуючи приріст національного багатства з допомогою товарообміну за вигідними цінами і залучення іноземного капіталу.

Аналіз можливостей використання Україною експорто-орієнтованої стратегії (Митне оформлення автомобіля. Державна митна служба України) показав, що економіка країни має низку конкурентних переваг, що дозволяють розраховувати на більш ефективне її включення до системи світогосподарських зв'язків. Головною з них, безперечно, є забезпеченість мінерально-сировинними ресурсами. Вона є достатньою для забезпечення потреб внутрішнього виробництва, соціальної інфраструктури та здійснення експортних поставок. Україна матиме таку перевагу навіть в умовах зниження питомої ваги сировини у світовому торговому обміні. Тому експорт сировини та напівфабрикатів у найближчому майбутньому залишиться важливою статтею валютних надходжень (за умови збереження їх цінової конкурентоспроможності). Не менш значущими конкурентними перевагами для української зовнішньоекономічної політики залишаються порівняльна дешевизна деяких факторів виробництва (значних за масштабами виробничих фондів універсального обробного обладнання, кваліфікованої та відносно дешевої робочої сили). Ці конкурентні переваги у поєднанні з конкурентними перевагами вищого порядку (унікальністю передових технологій у низці секторів промисловості – в авіакосмічній та атомній промисловості, суднобудуванні, виробництві лазерної техніки, засобів інформатики, розробці програмного забезпечення тощо), що забезпечують динамізм збереження позицій у змаганні із закордонними суперниками, дозволять, на наш погляд, перейти на модель комплексного розвитку та змінити характер дискусії про вибір моделі економічного зростання – чи експортна орієнтація, чи імпортозаміщення.

Дискусія про вибір моделі економічного розвитку для держав з економікою, що рефор-

мується, цілком зрозуміла. Трансформація у напрямі ринкового господарства на тлі бурхливої глобалізації робить пошук нової моделі дуже актуальним. Найбільш динамічні та агресивні сегменти глобалізації, міжнародна фінансова система, лібералізація та дерегулювання руху капіталів накладаються на процеси формування нових економічних структур, слабких фінансової та банківської систем, неадекватні ринковому господарству інституційна та правова бази, невміння правильно оцінювати та своєчасно реагувати на зміну ситуації на фінансових ринках (Калькулятор митної вартості та платежів при митному оформленні автомобіля). Крім того, у конкретних умовах країни позиції не реалізовані, як і штучні конструкції, засновані не на реальних внутрішніх можливостях країни та прогнозованій реакції зовнішнього світу.

Багато дослідників звертають увагу на те, що внутрішньорегіональне співробітництво в регіонах світу, наприклад торговельне або інвестиційне, розвивається різними порівняно із середньосвітовими темпами. Феномен економічного зростання країн Східної Європи щодо цього унікальний, а аналіз механізму моделювання нової парадигми зовнішньоекономічної діяльності в умовах старої моделі економічного зростання, на наш погляд, може являти певний практичний інтерес для України.

У цьому регіоні виникла ціла група держав, які успішно вирішували або вже вирішили проблему подолання відсталості в міжнародному поділі праці, активно включилися в цей процес, що зумовило величезний науковий і практичний інтерес до економічних моделей, що реалізуються там. З кожним роком посилюється партнерство країн регіону, розширюється змістовність та інтенсивність їхніх зв'язків, що характерно для всіх форм та рівнів взаємодії: від міжфірмової до міждержавної, від зовнішньої торгівлі до надання офіційної допомоги розвитку. В основі зазначених процесів, як показує аналіз, багато в чому подібна модель економічного зростання країн Східної Азії, що визначає динаміку регіональної економічної взаємодії (Окремі показники спеціальної митної статистики декларування за період 2014–2020 років).

Серед величезного різноманіття моделей економічного зростання, зумовленого специфікою конкретних країн, також виділяються два вище зазначені основні типи моделей, які тією чи іншою мірою і формою були реалізовані і продовжують здійснюватися в країнах, що розвиваються. Одна з цих моделей орієнтована, по суті, всередину, на потреби та можливості наці-

онального ринку, з істотним обмеженням або повним витісненням іноземного капіталу і фактично з прицілом створення самодостатньої економіки закритого типу (наприклад, Афганістан, Іран, Пакистан) (модель імпортозаміщення). В основі другої моделі лежить визнання необхідності активної взаємодії з іноземним капіталом та всесвітнього використання можливостей, зумовлених участю у міжнародному поділі праці (експорто-орієнтована модель).

Висновки і перспективи подальших досліджень

Модель імпортозаміщення через слабку розвиненість та зумовлену цим вузькість національних ринків країн, що найбільше відчувається в умовах стрімкої диверсифікації споживчого попиту, досить швидко вичерпала свої творчі можливості. Обмеженість внутрішнього ринку була основним стримуючим фактором для подальшого розвитку економіки країн, що вимагало зміни загальної концепції розвитку. Саме у цей період починає формуватися політика орієнтації експорту, яка органічно доповнила структурну перебудову в індустріально розвинених країнах.

Стратегія зростаючої участі у міжнародному поділі праці продемонструвала чимало переваг, і, мабуть, найочевиднішим прикладом цього стали країни Східної Азії. Тут ця стратегія отримала обґрунтування в так званій теорії «зграї гусей, що летить», або «наздоганяючого життєвого циклу продукту» (eatching-up product cycle).

У центрі уваги теорії перебувало питання про взаємозв'язок між розвитком міжнародної торгівлі та промисловим розвитком, а послідовність v-подібних кривих зростання імпорту, внутрішнього виробництва та експорту нагадувала зграю диких гусей, що летять. Пізніше термін «зграя гусей, що летить» став використовуватися і для опису іншої послідовності v-образних кривих зростання вітчизняного виробництва в окремих сучасних галузях промисловості, тобто для зображення процесу диверсифікації промислової структури під час індустріалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Географічна структура зовнішньої торгівлі України товарами. Зовнішньоекономічна діяльність. / Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 13.09.2021 р.).
2. Єдине вікно для міжнародної торгівлі. / Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/the_only_window_for_international_trade-472 (дата звернення: 23.09.2021 р.).

3. Калькулятор митної вартості та платежів при митному оформленні автомобіля. / Державна митна служба України. URL: <https://calc.customs.gov.ua/#> (дата звернення: 14.09.2021 р.).
4. Митне оформлення автомобіля. / Державна митна служба України. URL: <https://customs.gov.ua/mitne-oformlennia-avtomobilia> (дата звернення: 14.09.2021 р.).
5. Окремі показники спеціальної митної статистики декларування за період 2014–2020 років. Режим спільного транзиту (NCTS). / Державна митна служба України. URL: <https://customs.gov.ua/rezhimspilnogotranzituncts> (дата звернення: 13.09.2021 р.).

REFERENCES

1. *Heohrafichna struktura zovnishnoi torhivli Ukrainy tovaramy. Zovnishnoekonomichna diialnist. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [State Statistics Service of Ukraine. "Geographical structure of Ukraine's foreign trade in goods. Foreign economic activity"]*. (2021). Retrieved from: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (Accessed 13 September 2021) [in Ukrainian].
2. *Yednye vikno dlia mizhnarodnoi torhivli. Ministerstvo finansiv Ukrainy [Single window for international trade. Ministry of Finance of Ukraine]*. (2021). Retrieved from: https://mof.gov.ua/uk/the_only_window_for_international_trade-472 (Accessed 23 September 2021) [in Ukrainian].
3. *Kalkulator mytnoi vartosti ta platezhiu pry mytnomu oformlenni avtomobilia. Derzhavna mytna sluzhba Ukrainy [Calculator of customs value and payments at customs registration of the car. State Customs Service of Ukraine]*. (2021). Retrieved from: <https://calc.customs.gov.ua/#> (Accessed 14 September 2021) [in Ukrainian].
4. *Mytne oformlennia avtomobilia. Derzhavna mytna sluzhba Ukrainy [Customs clearance of the car. State Customs Service of Ukraine]*. (2021). Retrieved from: <https://customs.gov.ua/mitne-oformlennia-avtomobilia> (Accessed 14 September 2021) [in Ukrainian].
5. *Okremi pokaznyky spetsialnoi mytnoi statystyky deklaruvannia za period 2014–2020 rokiv. Rezhym spilnogo tranzytu (NCTS). Derzhavna mytna sluzhba Ukrainy [Some indicators of special customs statistics for declaration for the period 2014–2020. Joint transit mode (NCTS). State Customs Service of Ukraine]*. (2021). Retrieved from: <https://customs.gov.ua/rezhimspilnogotranzituncts> (Accessed 13 September 2021) [in Ukrainian].

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-4](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-4)

Ковальський Максим Романович,

кандидат наук з державного управління, заступник начальника, Центрально-Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції, 29000, м. Хмельницький, вул. Володимирська, 91, <https://orcid.org/0000-0002-3273-7985>

Kovalskiy Maksym Romanovych,

Candidate of Science in Public Administration, Deputy Head, Central-Western Interregional Department of the Ministry of Justice, 29000, Khmelnytskyi, Volodymyrska str., 91, <https://orcid.org/0000-0002-3273-7985>



Пустовойт Євген Олексійович,

аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, <https://orcid.org/0000-0003-2998-9660>

Pustovoit Ievgen Oleksiiovych,

Postgraduate Student, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, <https://orcid.org/0000-0003-2998-9660>



РЕСУРСНИЙ ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ ПОТЕНЦІАЛ І МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ЙОГО ОЦІНКИ

Анотація. Визначено, що ефективність вибору напрямів розвитку території багато в чому визначається повнотою обліку її потенційних можливостей. Економічний стан можна оцінити різними характеристиками. Для сировинних територій, що мають багатогалузеву спеціалізацію, актуаль-

ним питанням у такому аспекті виступає діагностика величини і повноти використання ресурсного потенціалу як важливого елемента економічного аналізу. Завдання економічного аналізу – оцінка минулого розвитку для вибору лінії поточної і майбутньої поведінки економічного суб'єкта, тобто сукупності послідовних дій, що виявилися органічним наслідком певних управлінських рішень, з одного боку, їх розумінням і раціональним пристосуванням до економічної кон'юнктури, що складається нині, – з іншого. Зазначено, що держава, персоніфікуючи і відбиваючи громадські інтереси, вибудовує, як зазначалося, систему регулювання економічних відносин, природно, спираючись на традиції власного населення і з огляду на досвід інших країн. Так, вона змушує економічні суб'єкти діяти у зафіксованих рамках, що трохи знижує сукупну невизначеність соціально-економічної системи і зміцнює економічну і соціальну сталість, держава регламентує діяльність економічних агентів, тим більше вона обмежує їхню відповідальність за прийняті рішення. В результаті на кожну одиницю виробленого сукупного суспільного продукту витрачається більше національних ресурсів. Отже, щоб зберегти ефективність суспільної системи, держава зобов'язана знайти такі форми регулювання, які, зберігаючи загальну конструкцію і цілі регулювання, позбавляли б економічне середовище допустимого рівня невизначеності, що провокує суб'єкти економічних відносин на пошук ефективних, але ризикованих управлінських рішень.

Ключові слова: ресурсний потенціал, публічне управління, сировинні території, економічний суб'єкт, громадські інтереси, соціально-економічні системи.

RESOURCE TERRITORIAL POTENTIAL AND METHODOICAL BASES OF ITS ESTIMATION

Abstract. It is determined that the effectiveness of the choice of directions of development of the territory is largely determined by the completeness of its potential. The economic condition can be assessed by different characteristics, for raw materials with many sectoral specialization, the urgent issue in this aspect is the diagnosis of the size and completeness of the use of resource potential as an important element of economic. The task of economic analysis – the assessment of past development to choose the line of current and future behavior of the economic entity, i.e. a set of successive actions that are an organic consequence of certain management decisions, on the one hand, their understanding and rational adaptation to current economic con – on another. It is noted that the state, personifying and reflecting public interests, builds, as noted, a system of regulation of economic relations, of course, based on the traditions of its own population and the experience of other countries. Thus, it forces economic actors to act within a fixed framework, which slightly reduces the overall uncertainty of the socio-economic system and strengthens economic and social sustainability. The state regulates the activities of economic agents, the more it limits their responsibility for decisions. As a result, more national resources are spent on each unit of aggregate social product produced. Thus, to maintain the efficiency of the social system, the state must find such forms of regulation that, while maintaining the general structure and objectives of regulation, would remove the economic environment from acceptable levels of uncertainty, which provokes economic relations to seek effective but risky management decisions. Currently, the efficiency of the regional economy, in fact, is determined by its competitiveness, and this is where the objective link between the existing production apparatus, investment in its reproduction and employment. However, such a statement, valid without restrictions for the capital of the economic entity, requires certain conditions for the regional economy, a more complex phenomenon. In the regional administration of modern Ukraine, firstly, economic and social tasks are closely intertwined, as the system of relations adopted in the constitution redistributes rights and responsibilities between the three levels of government, and secondly, the current property relations must be taken into account.

Key words: resource potential, public administration, raw materials territories, economic entity, public interests, socio-economic systems.

Постановка проблеми. Ефективність вибору напрямів розвитку території багато в чому визначається повнотою обліку її потенційних можливостей. Економічний стан можна оцінити різними характеристиками. Для сировинних територій, що мають багатогалузеву спеціалі-

зацію, актуальним питанням у такому аспекті виступає діагностика величини і повноти використання ресурсного потенціалу як важливого елемента економічного аналізу.

Завдання економічного аналізу – оцінка минулого розвитку для вибору лінії поточної

і майбутньої поведінки економічного суб'єкта, тобто сукупності послідовних дій, що виявилися органічним наслідком певних управлінських рішень, з одного боку, їх розумінням і раціональним пристосуванням до економічної кон'юнктури, що складається нині, – з іншого.

Ідея аналізу базується на циклічності економічних явищ, їх повторюваності і внутрішній схожості, що полегшує вироблення доцільної поведінки і може бути виражено такими, що суперечать одна одній, вимірювачами, реєструючими, і співвідносні певним діям суб'єктів економічних відносин з їх результатами. Таке зіставлення дозволяє транспонувати придбане знання і вибудувати сценарій подальшого розвитку конкретного суб'єкта економічних відносин.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Проблемні питання, пов'язані з вивченням ресурсно-територіального потенціалу, є предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних науковців: О.Ф. Балацького, В.А. Барановського, В.В. Горлачука, К.Г. Гофмана, В.С. Канторовича, В.С. Некрасова, В.С. Немчинова, Л.Г. Мельника, А.А. Мінца, М.Ф. Реймерса, С.Г. Струмліна, А.М. Третьяка, М.П. Федоренка, М.А. Хвесика та ін. Натепер науковий доробок учених щодо відтворення ресурсно-територіального потенціалу постійно поповнюється, однак залишаються невирішеними питання, що стосуються визначення ролі та місця ресурсно-територіального потенціалу і методичні основи його оцінки у системі забезпечення сталого розвитку регіону.

Мета статті. Метою проведеного в поданій статті дослідження є вивчення ресурсно-територіального потенціалу і методичні основи його оцінки.

Виклад основного матеріалу. Однак слід враховувати: у виборі своїх дій (або управлінських рішень) кожен суб'єкт економічних відносин не незалежний, він діє у середовищі невизначеності, де одночасно намагаються реалізувати свої інтереси безліч інших економічних суб'єктів. Держава, персоніфікуючи і відбиваючи громадські інтереси, вибудовує, як зазначалося, систему регулювання економічних відносин, природно, спираючись на традиції власного населення і з огляду на досвід інших країн. Так, вона змушує економічні суб'єкти діяти в зафіксованих рамках, що трохи знижує сукупну невизначеність соціально-економічної системи і зміцнює економічну і соціальну сталість, держава регламентує діяльність економічних агентів, тим більше вона обмежує їхню відповідальність за прийняті рішення (Про добровільне об'єднання територіальних громад, 2015). В результаті на

кожну одиницю виробленого сукупного суспільного продукту витрачається більше національних ресурсів. Отже, щоб зберегти ефективність суспільної системи, держава зобов'язана знайти такі форми регулювання, які, зберігаючи загальну конструкцію і цілі регулювання, позбавляли б економічне середовище допустимого рівня невизначеності, що провокує суб'єкти економічних відносин на пошук ефективних, але ризикованих управлінських рішень.

Звідси кінцева мета економічного аналізу – помітити й оцінити загальні тенденції розвитку суб'єкта господарських відносин, щоб потім зорієнтувати його на досягнення кращих економічних параметрів, раціонально використовуючи для цього діючі процедури регулювання і потенційні можливості економічного середовища. У разі такого підходу економічний аналіз перетворюється на функціональний елемент розробки сценарію майбутнього розвитку економічного суб'єкта. Оскільки в регіональній економіці таким є регіон, місто, місцеве утворення, то в кожному конкретному випадку може йтися про Комплексну програму регіонального розвитку (Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад, 2014).

Змінюються принципи аналізу, який: по-перше, повинен досліджувати динамічні ряди, порівняно довгі; по-друге, використовувати показники офіційної статистики; по-третє, показники кожної точки одного динамічного ряду повинні бути порівнянні; по-четверте, кожен аналізований показник відображає одну з характеристик соціально-економічної ситуації, тому вибрана довжина досліджуваного динамічного ряду повинна забезпечити розуміння того, що відбувається саме з цією характеристикою; нарешті, соціально-економічні системи складні, тому їх дослідження і моделювання певною мірою пов'язані із з'ясуванням взаємозалежності окремих показників. Економічні суб'єкти проведеного дослідження – три адміністративно самостійні території, метою аналізу є виявлення тенденцій їх розвитку за останні роки і на цій основі вибір найбільш доцільних шляхів структурної перебудови. Дослідження будується на оцінці ресурсного регіонального потенціалу.

Під ресурсним регіональним потенціалом у цій роботі розуміється системна оцінка пристосованості регіонів України до розширеного відтворення, тобто інакше до територіального розвитку. Нинішня економічна наука і тим паче практика не мають апробованої методики, за допомогою якої можна було б кінцевим числом запропонувати таку оцінку. Численні інтегральні оцінки в тому числі застосовуються

Мінекономрозвитку, по-перше, завжди переслідують одну з можливих і, як правило, вузько прагматичних цілей, по-друге, не уявляють переконливих доказів обґрунтованості застосовуваної методології обчислення і, головне, корисність ні з позицій переконливості аналізу, ні з позицій вибору напрямів розвитку (Що у розвитку громад і територій відбулося за 2019 рік). Разом із тим неможливість натепер прямої системної оцінки ресурсного потенціалу не обмежує об'єктивну і, що ще істотніше, вкрай актуальну і значиму для раціональної організації економіки регіону оцінку. Таку непряму, але тим не менш системну оцінку можна отримати, оперуючи системою показників, що спирається на оцінку таких факторів виробництва, як праця і капітал (або стосовно досліджуваних економічних суб'єктів – виробничий апарат і фінанси), а також стан соціального середовища, під яким у такому разі розуміється стан соціальної інфраструктури, включаючи екологію.

У нашому розумінні ресурсний регіональний потенціал – це деяка словесна модель, використовувана в рамках розробки програмно-цільових документів, що дозволяє концептуальну постановку завдання. У запропонованому підході доцільною сферою застосування поняття «ресурсний регіональний потенціал» є розробка і реалізація Концепції модернізації та Комплексної програми регіонального розвитку як логічно зумовлених складових частин здійснення соціально-економічної політики.

Ресурсний регіональний потенціал – це задіяні і такі фактори виробництва, що прямо беруть участь у створенні нової вартості. Вони включають природні ресурси, залучені в поточний господарський оборот. Природні ресурси, оцінені, але не залучені в продуктивне споживання, є лише елементом, що характеризує інвестиційну привабливість, оскільки для їх економічного використання, тобто отримання вимірюваного доходу, необхідні тривалий період освоєння (час) і інвестиції (додаткові ресурси) (Хто і як керує ОТГ).

Природні ресурси стають частиною ресурсного регіонального потенціалу в той момент, коли починається їх продуктивне споживання, тобто коли вони перетворюються на частину виробничого апарату і починають брати участь у створенні нової вартості. З іншого боку, природні ресурси – частина національного багатства, і право на їх використання може бути продане назавжди або на певний термін. У цьому разі отримані кошти поповнять скарбницю (частково, можливо, і регіональну), отже, з моменту, коли ясні фінансові надходження

регіону від їх продажу (або здачі в оренду), вони можуть розглядатися як фінансовий складник ресурсного регіонального потенціалу. Іншими словами, в рамках викладеного підходу природні ресурси – фінансовий актив, забезпечення кредиту.

Право розпорядження природними ресурсами завжди належить суб'єкту господарювання, який має право його використовувати у формі активу, але зовсім необов'язково з метою розширення ресурсного регіонального потенціалу. У запропонованому трактуванні «ресурсний регіональний потенціал» – деяка віртуальна модель, що відображає рух народногосподарського комплексу території. Можна говорити, що ресурсний регіональний потенціал виріс, якщо в минулому виробничому циклі створені нові робочі місця, зросли середні доходи, покращилося соціальне забезпечення. Відповідно, якщо в Програмі передбачені (або враховані) заходи, на реалізацію яких виділено ресурси, і їх результатом має стати той чи інший позитивний рух народногосподарського комплексу, можна говорити про збільшення ресурсного регіонального потенціалу (Ольшанський, 2015, с. 97). Однак величина цього збільшення не може бути виражена конкретною величиною (вартісною або фізичною).

Запропонована структура аналізу дозволяє оцінити результативність регіональної влади, бізнесу та громадських інститутів, їх вміння використовувати наявний потенціал розвитку, який представляє не тільки сукупність наявних факторів виробництва, а й уміння налагодити соціально-економічні відносини на такій території, а також у межах легітимних можливостей захищати інтереси свого населення на державному рівні.

Кожен із самостійних регіонів має власний ресурсний потенціал, відповідно кожен може його використовувати по-різному. Динаміка вибраних оціночних показників показує, в який бік рухалася економіка або соціальна сфера регіону в аналізованому періоді. Зіставлення одноіменних параметрів різних об'єктів аналізу, оскільки вона спирається на динамічні ряди, дозволяє краще оцінити розвиток кожного з них. Вибрана система аналізу не дозволяє дати однозначну відповідь, який з регіонів краще або гірше розвивався, але, на нашу думку, відкриває додаткові можливості для поліпшення співпраці.

Трудові ресурси є домінуючим компонентом ресурсного потенціалу для всіх регіонів країни, оскільки в іншому випадку за рівних темпів розвитку доводиться істотно більше інвестувати в оновлення виробничого апарату. Це тим паче

значиме для східних регіонів, де відтворення трудових ресурсів набагато більше залежить від пропонованих умов праці та життєзабезпечення.

Натепер ефективність регіональної економіки, по суті, визначається її конкурентоспроможністю, і саме звідси виникає об'єктивний зв'язок між наявним виробничим апаратом, інвестиціями в його відтворення і зайнятстю. Однак таке твердження, справедливе без обмежень для капіталу господарюючого суб'єкта, вимагає певних умов для регіональної економіки, явища більш складного. У регіональному управлінні сучасної України, по-перше, тісно переплітаються власне економічні та соціальні завдання, оскільки прийнята в Конституції система відносин перерозподіляє права і відповідальність між трьома рівнями влади, по-друге, повинні враховуватися відносини власності, що склалися в цей час.

У разі ринкової організації розподілу виникає специфічний регіональний ресурс – інвестиційна привабливість. Він складається з безлічі елементів, лише частина з яких підпадає під сферу регулювання регіональних влад (Фурдичко, 2015, с. 41). Динаміка потоку інвестицій у певному сенсі відображає інвестиційну привабливість регіонів.

У разі аналізу динаміки інвестицій необхідно елімінувати «ефект масштабу» і коливання середньорічного рівня цін. Для подолання першого в роботі використовується показник «інвестиції, що припадають на середньостатистичного жителя» (надалі – інвестиції). У другому випадку використовується реєстрований Держстатистикою показник «індекс фізичного обсягу інвестицій в основний капітал», а потім приведення всіх параметрів динамічного ряду до цін базового року.

Для того щоб стати досить успішною, Комплексна програма територіального розвитку (КПТР) повинна цікавити суспільство, що відповідає інтересам регіональних влад.

Пошук компромісу та узгодження інтересів суспільства і влади можна розглядати як базову умову продуктивності документа. Отже, орган, що організує його розробку і виконання (умовно «Керуюча компанія»), повинен бути фінансово незалежним і самостійно управляти мобілізованими для виконання ресурсами, природно, приймаючи на себе відповідні зобов'язання. Для цього вона (Керуюча компанія) повинна володіти всіма атрибутами юридичної особи, тобто організаційно представляти деяке або некомерційне партнерство, або акціонерне товариство, або командитне товариство і мати капітал як гарантію відповідальності.

Кожен регіон України самостійно вибирає відповідну організаційну структуру. Однак вона формується на паритетних засадах усіма учасниками – виконавцями і/або інвесторами. В її статуті прописуються умови, по-перше, що перешкоджають домінуванню в прийнятті рішень будь-якого з учасників, в тому числі місцевої влади, по-друге, що встановлюють процедури прийняття рішень і організують контроль над розподілом і використанням ресурсів, а також за виконанням програми (включаючи періодичність і форму звітності, а також санкції за порушення зобов'язань).

«Умови участі» повинні представляти свого роду ліцензійну угоду, яку укладають Керуюча компанія і кожен учасник. Тут повинні бути зафіксовані: право і відповідальність учасників і Керуючої компанії, умови вступу та виходу, санкції за порушення окремих умов угоди учасником і Керуючою компанією, а також умови, за яких дія угоди припиняється.

У такій постановці Комплексна програма ресурсного територіального розвитку знаходить деякий правовий статус, де зафіксовані певні процедури регулювання відносин учасників з приводу розподілу ресурсів, мобілізованих для вирішення конкретних проблем, і відповідальності за їх належне використання. Певна формалізація відносин додатково організовує і структурує процес, тобто, по суті, надає йому програмний характер.

Комплексна програма ресурсного територіального розвитку насамперед повинна вирішувати завдання інфраструктурні, а також послаблювати негативні наслідки, які є наслідком минулого розвитку та ускладнюють соціально-економічний розвиток території як сукупності економічних і соціальних суб'єктів. Вона може, наприклад, пропонувати механізми і мобілізувати ресурси на вирішення проблеми забезпечення житлом, але розробників повинні займати не обсяги введених площ або розвитку інфраструктури, а дієвість пропонованих механізмів та інструментів, їх результативність у разі мобілізації необхідних ресурсів. Об'ємні або якісні показники – лише віддзеркалення ефективності вибраних технологій, вони знаходять відображення в прогнозі динаміки соціально-економічних параметрів. Тому в рамках Програми кожне завдання повинне бути гранично конкретним для кожного учасника, так само як і процедури формування та надходження ресурсів, страхові механізми і джерела накопичення і розміщення страхових резервів і т.п. У кінцевому документі приватне завдання адресне, а після затвердження обов'язкове, причому порушення виконання карається.

Регіони України (і інші адміністративно організовані територіальні утворення) не ізольовані, Комплексна програма регіонального розвитку кожного з них не має права не враховувати перспективи хоча б своїх сусідів. Все-таки ресурси країни єдині і, якщо десь створюється виробництво якогось необхідного для регіону продукту, простіше поєднати зусилля.

Комплексна програма ресурсного територіального розвитку об'єднує всю різноманітність програмно-цілевих розробок, здійснюваних на території в цей період. Останні є приватними цілями основного документа, який не тільки визначає поточні пріоритети, але своїм заключним розділом передбачає визначення і обґрунтування предметно окреслених завдань для цілевих програм майбутніх періодів, тобто передбачає безперервність використання програмно-цілевих технологій. Вона – оцінка перспективного стану регіону – заснована на аналізі накопичених негативних моментів, що дозволяє визначити «вузькі місця», розширення яких – первинне завдання, оскільки саме це створює системний ефект.

Комплексна програма регіонального розвитку, розроблена і реалізована в обстановці прозорості, приверне увагу економічних і соціальних суб'єктів території і усвідомлення причетності суспільства до управління соціально-економічним розвитком. Її розробка може стати консолідуючим моментом. Населення має право знати, як зміниться його життя в результаті реалізації заявлених обіцянок, хто бере у цьому участь, які ресурси були мобілізовані. Крім того, одним з розділів повинна бути перспектива соціально-економічного стану регіону після її реалізації.

Вибудована і розроблена відповідно до запропонованих умов і процедур Комплексна програма ресурсного територіального розвитку буде, з одного боку, підпорядкована загальноприйнятій логіці програмно-цілевого розподілу ресурсів, з іншого – представляти поки незвичний для вітчизняної практики інститут співпраці держави і суспільства.

Висновки і перспективи подальших досліджень. З огляду на вищевикладене можна таким чином сформулювати послідовність розробки та реалізації Комплексної програми територіального розвитку, а також основні умови, дотримання яких певною мірою гарантує їх раціональність і соціальну орієнтацію:

Першим етапом має стати аналіз, що складається з двох частин. Перша частина аналізу (її умовно можна назвати вступною) – діагностика, яку правомірно і доцільно виконати схе-

мою, близькою до використаної в цій статті, а також приблизно за тим же набором показників і із застосуванням викладених принципів приведення в такий же вид. Завдання – виявити слабкі ланки виробничої структури, що склалася, інфраструктурного та інституційного забезпечення, а також оцінити ступінь їх можливого впливу на регіональний розвиток кожного регіону як самостійного об'єкта управління. Друга частина аналізу (її умовно можна назвати системною) – оцінка готовності досліджуваних систем до модернізації. Вона включає оцінку сприйнятливості розглянутих соціально-економічних систем до прийнятих управлінських рішень і оцінку використання наявного ресурсного регіонального потенціалу. Тут необхідно зіставити зміни, внесені у систему регулювання господарської діяльності протягом аналізованого періоду, і реакцію на них керованої системи, а також оцінити рівень взаємодії із сусідами, щоб спробувати знайти розумні економічні умови для спільного процвітання. Результатом першого етапу має стати розгорнута оцінка, по-перше, проблем, накопичених минулим розвитком, по-друге, економічного і соціального співробітництва між регіонами, по-третє, виконуваних локальних цілевих програм, нарешті, недоліків інституційного забезпечення, які ускладнюють територіальний розвиток.

Другий етап – цілепокладання. Він передбачає вибудовування пріоритетів розвитку в передбачуваному періоді реалізації, а також розробку механізмів, що сприяють досягненню сформульованих цілей. Тут видається необхідним спиратися на Концепцію модернізації територій, одним зі складників якої є Комплексна програма регіонального розвитку. Саме Концепція повинна представити довгострокові соціально-економічні цілі розвитку регіону. Крім того, з огляду на реалії сучасного розвитку країни та регіону слід досить чітко уявити можливі механізми мобілізації ресурсів та раціональні форми і умови їх розподілу. Очевидно, Програма повинна бути єдиним документом для територіального розвитку, отже, ресурси, що мобілізуються, повинні бути спрямовані насамперед на досягнення загальних цілей. Ця обставина передбачає певні і прозорі процедури залучення учасників, для чого саме на цьому етапі повинні бути розроблені, запропоновані для обговорення та узгоджені умови участі в реалізації Програми. Причому потенційно Програма виграє від точності вибору цілей, що відповідають їм, механізмів мобілізації та розподілу ресурсів і безпосередніх учасників (тобто виконавчих завдань). Останні обставини надають значи-

мість саме цьому етапу, оскільки в ході розробки і узгодження вибудовується остов Програми, або базовий документ, який може бути запропонований потенційним партнерам як оболонка для узгодження і юридичного оформлення партнерських відносин. Щоб бути успішною, Комплексна програма ресурсного територіального розвитку повинна цікавити суспільство. Пошук компромісу і прозорість процедур узгодження інтересів суспільства і регіональної влади – фундаментальна умова її продуктивності. Відповідно, Керуюча компанія у всіх випадках повинна бути фінансово незалежною, щоб відповідально управляти мобілізованими для виконання Програми ресурсами, природно, приймаючи на себе відповідні зобов'язання.

Третій етап – оформлення відносин. Після обговорення та відбору учасників серед економічних агентів, що відповідають умовам участі і заявили про свою готовність взяти участь (включно з наданням власних ресурсів), належить оформлення правового статусу і контрактних відносин між Компанією та виконавцями. Причому регіональні влади в такій постановці є одночасно і замовниками, і виконавцями Програми. Замовники вони у разі укладення рамкової угоди між територіями і Керуючою компанією, а також під час приймання виконаної роботи. Однак власну частину роботи, наприклад, просування і прийняття зумовлених нормативно-законодавчих актів або виділення зумовлених суспільних ресурсів, вони повинні виконувати належним чином і нести відповідальність, у тому числі і матеріальну. Іншими словами, регіон у такому разі виступає як економічний агент. Така формалізація відносин додатково організовує і структурує процес, надає йому програмний характер.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 10.05.2021).
2. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.05.2021).
3. Що у розвитку громад і територій відбулося за 2019 рік. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12055> (дата звернення: 19.05.2021).
4. Хто і як керує ОТГ? Профспілка працівників агропромислового комплексу України. URL: http://profapk.org.ua/news/news_apk/2500.html (дата звернення: 18.05.2021).
5. Ольшанський О.В. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 2. С. 92–99.
6. Фурдичко Л.Є. Децентралізація: фінансова незалежність місцевих бюджетів України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. № 5. С. 39–42.

REFERENCES

1. Pro dobrovolne ob'iednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 № 157-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [On voluntary association of territorial communities: Law of Ukraine of 05.02.2015 No. 157-VIII. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (Accessed 10 May 2021) [in Ukrainian].
2. Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 kvitnia 2015 r. № 214. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [About the statement of the Methodology of formation of capable territorial communities. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 8, 2015 No. 214. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> (Accessed 10 May 2021) [in Ukrainian].
3. *Shcho u rozvytku hromad i terytorii vidbulosa za 2019 rik. Detsentralizatsiia* [What happened in the development of communities and territories in 2019. Decentralization]. (2019). Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/news/12055> (Accessed 20 May 2021) [in Ukrainian].
4. *Khto i yak keruie OTH? Profspilka pratsivnykiv ahropromyslovoho kompleksu Ukrainy* [Who and how manages OTG? Trade Union of Agricultural Workers of Ukraine]. Retrieved from: http://profapk.org.ua/news/news_apk/2500.html (Accessed 18 May 2021) [in Ukrainian].
5. Olshansky, O.V. (2015). Ob'iednannia terytorialnykh hromad yak mekhanizm zabezpechennia yikh resursnoi spromozhnosti [Association of territorial communities as a mechanism for ensuring their resource capacity]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya – Current issues of public administration*, 2, 92–99 [in Ukrainian].
6. Furdychko, L.Ye. (2015). Detsentralizatsiia: finansova nezalezhnist mistsevykh biudzhetyv Ukrainy [Decentralization: financial independence of local budgets of Ukraine]. *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrayiny – Socio-economic problems of the modern period of Ukraine*, 5, 39–42 [in Ukrainian].



УДК 351.751:342.72/73(477)

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-5](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-5)

Кравцов Максим Олександрович,

кандидат наук з державного управління, викладач кафедри правознавства, Северодонецький інститут Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом», 93404, м. Северодонецьк, Луганська область, вул. Сметаніна, 24 А, e-mail: mishako2707@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-8615-6983>

Kravtsov Maksym Oleksandrovych,

Candidate of Sciences in Public Administration, Lecturer at the Department of Law, Severodonetsk Institute of the Private Joint Stock Company "Higher education institution "Interregional Academy of Personnel Management", 93404, Sievierodonetsk, Luhansk region, Smetanina str., 24 A, e-mail: mishako2707@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-8615-6983>

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН ЯК КОНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Анотація. Мета роботи. У статті розглянуто основні проблеми становлення інституту звернень громадян до органів державної влади в Україні як конституційного механізму реалізації прав та свобод людини і громадянина.

Методологія. Застосовано інструментарій порівняльно-функціонального аналізу стану наукової бази та визначено зв'язок між розглядом звернень громадян органами державної влади і розвитком громадянського суспільства.

Наукова новизна. Обґрунтовано, що для ефективного функціонування інституту звернень громадян необхідний певний рівень політичної і правової культури як власне громадян, так і чиновників. Охарактеризовано зарубіжний досвід у функціонуванні та безперервному розвитку громадянського суспільства, його відносин із владними структурами, їхнього демократичного контролю, а також нарощування суспільної інституційної спроможності.

Визначено проблеми діяльності України щодо функціонування інституту звернень громадян до органів державної влади та обґрунтовано, що актуальність цього напрямку досліджень у галузі публічного управління та адміністрування зумовлена потребою ефективного регулювання соціальних процесів, аби їх розвиток не набув некерованого характеру та своєю чергою не призвів до небажаних соціальних деформацій. Розглянуто понятійно-категоріальний апарат інституту звернень та наведено основні тлумачення терміна «звернення», доступні в науковій та методичній літературі. Надано власне визначення поняття «звернення» як способу, за допомогою якого громадяни в усній або письмовій формі ініціюють спілкування з державними органами або посадовими особами для того, аби задовольнити власні інтереси шляхом вирішення владою питань суспільного характеру завдяки реагуванню цих органів або посадових осіб на звернення.

Висновки. Зроблено висновок, що розвиток інституту звернення громадян відбувається в рамках міжнародно-правового регулювання захисту прав людини і основних свобод та є конституційним механізмом захисту таких прав і свобод, а також механізмом зворотного зв'язку владно-суспільної взаємодії в процесах публічного врядування.

Ключові слова: державне управління, звернення громадян, громадянське суспільство, демократія, органи державної влади, деліберативна модель.

THE INSTITUTE OF APPEALS OF CITIZENS AS A CONSTITUTIONAL MECHANISM FOR THE REALIZATION OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS IN UKRAINE

Abstract. *The purpose of the research.* In the article the main problems of formation of the institute of appeals of citizens to public authorities in Ukraine are considered.

Methodology. The tools of comparative and functional analysis of the state of the scientific base and the connection between the consideration of citizens' appeals by public authorities and the development of civil society were used.

Scientific novelty. It is substantiated that a certain level of political and legal culture of both citizens and officials is necessary for the effective functioning of the institution of citizens' appeals. Foreign experience in the functioning and continuous development of civil society, its relations with government agencies, their democratic control, as well as building social institutional capacity is described.

The problems of Ukraine's activities regarding the functioning of the institution of citizens' appeals to public authorities are analyzed and it is argued that the relevance of this direction of research is also due to the need for effective regulation of social processes, so that their development does not receive an uncontrollable character, and, in turn, does not lead to undesirable social deformations. Also, in the article the concept-categorical apparatus of the institute of appeals is considered and the main interpretations of the term "treatment" are presented, available in scientific and methodical literature. The actual definition of the notion of circulation as a way by which citizens, in oral or written form, initiate communication with state authorities or officials to satisfy their own interests by resolving government issues of a social nature through the reaction of these bodies or officials to the appeal is given.

Conclusions. It is concluded that the development of the institution of citizens' appeal takes place within the framework of international legal regulation of human rights and fundamental freedoms and is a constitutional mechanism for the protection of such rights and freedoms, as well as a feedback mechanism for the interaction of the government and society in the processes of public administration.

Key words: public administration, citizens' appeal, civil society, democracy, state authorities, deliberative model.

Постановка проблеми. Звернення громадян є формою безпосередньої артикуляції інтересів людей і знаходять відображення у вигляді юридично оформленої вимоги громадянина або групи громадян до публічної влади, що закріплена в Конституції України. Варто зазначити, що значення та функції цих звернень з плином часу трансформуються. За умов нерозвиненості суспільного життя, коли «життєдіяльність людей обмежена безпосередніми інтересами, і люди виявляються неспроможними виходити за їх межі, свідомо робити всезагальне своїм інтересом, за умов соціальної диференціації, коли ставлення до людини залежить від її приналежності до якоїсь із суспільних груп, загальне здійснюється стихійно як рівнодіюча окремих часткових зусиль і прагнень, а також втілюється на певних проміжках історії в часткових, групових інтересах». Отже, результатом розвитку політичного життя має бути формування такого суспільства, коли презентувати загальне, бути носіями суспільної думки можуть усі люди, а не лише певна частина суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Звернення громадян є однією з тем, яка активно обговорюється у сучасній науковій думці та державотворцями. Науково-теоретичне обґрунтування понятійно-категоріального апарату звернень громадян до органів державної влади знайшло своє відображення у працях таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як В. Соболев, А. Колодій, Д. Норт, Дж. Найт, Ф. Рудич тощо.

Мета дослідження – проаналізувати стан наукових напрацювань та міжнародних досліджень у сфері звернень громадян до органів державної влади і охарактеризувати понятійно-категоріальний апарат звернень громадян як конституційного механізму захисту таких прав і свобод, а також механізму зворотного зв'язку владно-суспільної взаємодії в процесах публічного врядування.

Конституційно-правова основа права громадян на звернення

Право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією

з організаційно-правових гарантій дотримання прав і свобод громадян. Звернення громадян є формою безпосередньої артикуляції інтересів людей, які знаходять відображення у вигляді юридично оформленої вимоги до публічної влади. Нині гарантія права звернення громадян до державних органів влади в Україні має особливу актуальність: в умовах формування нової державності, появи і розвитку нових державних інститутів, нових економічних інститутів громадяни потребують вдосконалення захисту своїх прав та інтересів, у виробленні нової системи взаємин з представниками різних гілок влади (Юськов, 2019, с. 118). Право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією з організаційно-правових гарантій дотримання прав і свобод громадян. Це право включає два складники. По-перше, звернення громадян є однією з форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. По-друге, це спосіб відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань. У такому розумінні це – механізм виконання соціальних обов'язків публічної влади.

Для розв'язання суперечностей, що постійно виникають між прагненням налагодження ефективної взаємодії громадян з владними органами та незрілістю інститутів громадянського суспільства, необхідно консолідувати зусилля для побудови розвиненої інфраструктури публічної сфери, що має на меті стимулювати пошук оптимального варіанту для того, щоб можна було поєднати інтереси різних соціальних груп. Це, своєю чергою, досягається за рахунок:

- високого рівня економічної, соціальної, духовної та політичної культури;
- розвинених правових відносин;
- взаємодії між громадянами та державою з метою створення спільних благ;
- самоорганізації суспільства.

Отже, звернення громадян до органів влади можна розглядати як важливий механізм «зворотного зв'язку» між правлячою елітою і народом. Зокрема, на цьому наголошує Г. Котляревська, яка зазначає, що «державна через систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування оптимально намагається забезпечити механізм реалізації прав та свобод людини та громадянина, залучаючи громадян до активної участі в управлінських процесах через різні форми суспільно-політичного самовира-

ження, серед яких – інститут звернень громадян» (Котляревська, 2020, с. 1). Отже, звернення громадян є вагомим елементом формування системи глибокого й об'єктивного аналізу стану справ у суспільстві та державі, виявлення ключових тенденцій, що загрожують стабільному розвитку особистості, соціальних груп, суспільства загалом. Більше того, перспективи розвитку для конкретної країни відкриваються за умови, коли держава і громадянське суспільство не лише розпочнуть діалог, а й налагодять між собою стійку взаємодію, що припускає участь громадянського суспільства у справах держави і одночасно у реалізації запитів та інтересів людей.

При цьому варто врахувати й думку Дж. Кіна, що в нових умовах держава бачиться одночасно і більш впливовою, і більш обмеженою: більш впливовою в ролі авторитетного охоронця громадянського суспільства, а більш обмеженою – у наданні товарів і послуг. Громадянське суспільство ж бачиться таким, що стає щільнішим і масштабнішим, виконуючи функцію визначення і задоволення соціальних потреб за допомогою мережі взаємної підтримки і обміну. Особливості предмета нашого дослідження зумовили звернення до напрацювань учених – розробників теорії деліберативної демократії. Філософську основу деліберативної моделі демократії (яку ще називають дорадчою, або демократією обговорення) становить комунікативна теорія відомого німецького філософа Ю. Габермаса (Колодій, 2010, с. 61).

Разом з тим проф. А. Колодій зазначає, що американські соціологи Д. Янkelович та Дж.С. Фішкін представили емпіричний напрям розробки моделі деліберативної демократії (Колодій, 2008, с. 108). Вони пропонують проведення реформ, що можуть посилити сприйнятливості еліт до ширшої участі громадськості та створити передумови для формування громадського судження більш компетентного, аніж звичайної масової думки громадян. З цією метою, на їхню думку, є необхідність у залученні еліти та засобів масової інформації до узгодження дій, що спрямовуються на поглиблення розуміння найважливіших політичних питань з боку громадськості та на поліпшення їх якіснішого обговорення. Також пропонують використати форуми із суспільних питань, за допомогою яких можливе залучення населення до обговорення основних аспектів політичного вибору.

Застосування права громадян на звернення в Україні.

З огляду на європейську та євроатлантичну інтеграцію України можна стверджувати про

опанування показових зразків і багатого зарубіжного досвіду у функціонуванні та безперервному розвитку громадянського суспільства, його відносин із владними структурами, їхнього демократичного контролю, а також нарощування суспільної інституційної спроможності. Очевидно, що захищеність прав та свобод громадян передбачає створення дієвих механізмів реагування на їхні звернення з боку органів державної влади різних рівнів та органів місцевого самоврядування, які слугують одним з об'єктивних інтегральних індикаторів оцінки рівня сформованості громадянського суспільства, зрілості й незворотності демократичних перетворень у державі.

Специфіка і особливості процесу комунікації між державою та громадянами в Україні визначають перспективу формування такого роду механізмів. Йдеться саме про конституційну спроможність органів державної влади, що полягає в:

- наявності спеціалістів у питаннях публічної політики, котрі мають спроможність до вироблення політики у сфері державного управління;
- рівні розвитку суспільства, яке здатне до генерування та аналізу інформації, а також до впливу на процес ухвалення рішень;
- існуванні дієвих механізмів у частині надання консультацій;
- наявності урядової відповідальності стосовно реагування на зауваження та пропозиції з боку громадськості;
- забезпеченні достатньої кількості часу на сприймання, акумулювання та опрацювання нових ідей та пропозицій, що надходять від населення.

Взаємини «громадянин – влада» значно детерміновані соціально-історичним і соціально-психологічним досвідом. Тим паче, що такі відносини реалізуються не тільки на рівні інституціональних структур. Пригадаймо, що ще в першій половині XIX ст. А. де Токвіль писав про нелегкість залучення народу до управління та складність доручення йому нагромадження досвіду і виховання в нього тих почуттів, яких йому бракує, щоб робити це належним чином (Токвіль, 1999, с. 155). Соціальний досвід нашого суспільства впливає на реалізацію нових соціальних відносин, зумовлюючи можливість й особливості подальшого їх розвитку. Розгляд звернень громадян як інституту реалізації прав і свобод у громадянському суспільстві має базуватися, на нашу думку, на врахуванні концептуальних положень неінституціоналізму,

згідно з яким індивіди зі своїми цінностями «вбудовані» у певний культурний та організаційний контекст. Концепція «вбудованості» (embeddedness) розширює поняття інституцій у соціологічному неінституціоналізмі аж до зникнення відмінності між культурою та інституціями.

І справді, для ефективного функціонування інституту звернень громадян необхідний певний рівень політичної і правової культури як власне громадян, так і чиновників. При цьому слід пам'ятати, що основною ознакою демократичності є існування правил (процедури) і їх дотримання. Важливим є також рівень моральної культури та громадянської свідомості службовців. Демократичність службовців може визначатися через їхнє ставлення до простих громадян, а також визнання ними демократичних цінностей як базових цінностей їхньої професійної діяльності.

Для України, як і для інших посттоталітарних держав, зазначений аспект є одним із найсуттєвіших. Недарма ж наука твердить, що соціально-психологічні установки вважаються як консервативна реальність, на яку важко вплинути. Потрібно немало часу для того, щоб засвоїти нові демократичні цінності та перетворити їх на нові спонукальні мотиви для застосування на практиці. Разом із тим не слід говорити, що на них зовсім не можна вплинути. Процеси вироблення державної політики, за яких створюються інституціональні умови та впроваджуються механізми залучення громадян, – це важливий аспект, що відіграє ледь не головну роль у побудові конструктивних відносин довіри між інститутами влади і громадянами, налагодженні дієвих механізмів реагування на звернення громадян.

Неоінституціоналізм обмеженого раціонального вибору.

Розглядаючи звернення громадян як інститут реалізації прав і свобод у громадянському суспільстві, не можна обійти увагою таку впливову наукову течію, як інституціоналізм обмеженого раціонального вибору. Суть її полягає в тому, що основою поведінки соціальних «акторів» є раціональний вибір. Водночас такий напрям висловлює заперечення щодо формування інституціями рамок преференцій особистості, оскільки в мотиві кожного індивідуального вибору вбачають максимізацію вигоди. Інституції ж мають на меті структурувати ситуацію, дати інформацію щодо можливої поведінки інших «акторів». В інституціоналізмі обмеженого раціонального вибору інституції розгляда-

ються у вигляді цілеспрямованих конструкцій, створених людьми з метою розв'язання проблем, які можуть виникати у процесі колективних дій.

Основоположником такого виду неоінституціоналізму вважають Нобелівського лауреата, американського економіста Д. Норта. Його праці чітко підтверджують погляд щодо нового інституціоналізму як концептуальної схеми, яка може пояснити «вибір у рамках обмежень», при цьому поєднуючи економічний, соціологічний та політологічний підходи. Д. Норт порівнює інституції з певними правилами «гри» у суспільстві, вигаданими людьми обмеженнями, що здатні спрямувати взаємодію людей у певне русло. Виникають такі правила незаплановано (спонтанно) як неформальні (неофіційні) інституції або їх створюють люди задля досягнення певної мети та завдяки прийняттю нормативно-правових актів і діють у вигляді неформальних (неофіційних) інституцій. І ті, й інші істотно відрізняються від організацій, оскільки організація – це група людей, що об'єднана прагненням спільного досягнення поставленої мети, а інституціями вважають набори правил-обмежень, що стосуються їхньої поведінки. Правила, зрозуміло, необхідно відокремлювати від гравців. Д. Норт наголошує на великому значенні неформальних інституцій та їхньої ролі у формальній інституціоналізації суспільного життя (Норт, 2000, с. 16). Хоч Д. Норт працює як теоретик-економіст, сформульовані ним методологічні положення неоінституціоналізму обмеженого раціонального вибору, за твердженням Ф. Рудича, придатні до використання не лише в економічних, а і в інших суспільних науках, зокрема, в науці державного управління (Рудич, 2006, с. 241).

Розвиток цих положень покладался на правознавця і політолога Дж. Найта. Ним було сформульовано оригінальну концепцію, яка для деяких дослідників становить окремий напрям неоінституціоналізму – «опосередкований конфлікт» (Колодій, 2010, с. 62). На нашу думку, особливості роботи зі зверненнями громадян потребують урахування ключових засад цієї концепції. Відповідно до важливості інституцій у суспільному розвитку Дж. Найт приділив значну увагу таким їхнім функціям, як: спрощення політичної діяльності та її передбачуваності; надання політикам змоги брати на себе зобов'язання, яким можна довіряти; забезпечення стабільності політичної системи. Праці Дж. Найта спрямовуються не лише на те, щоб показати можливість інституцій обмежувати вибір раціонально мотивованого індивіда.

Він досліджує їх виникнення, збереження та вплив на політичну стабільність і зміни шляхом розв'язання можливих розподільчих конфліктів, які, на його думку, є серцевиною політики. З огляду на те, що інститут звернень громадян підтримує інституційну легітимацію публічного простору та комунікативні практики, вважаємо цю тезу надзвичайно цінною в контексті нашого дослідження.

Становлення та розвиток демократії об'єктивно спричиняє принципову зміну структури суспільства, утвердження нових компонентів, а також сутнісну трансформацію змісту старих складників. Посівши своє місце в новій структурі соціуму, ці оновлені елементи мають сформувати системи зв'язків і відносин між собою, які дадуть змогу поступально розвиватися їм самим і робити свій внесок у прогресивний розвиток суспільства і держави, у забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Інститут звернень громадян нерозривно й органічно пов'язаний з формуванням громадянського суспільства, оскільки дає можливість урізноманітнити канали інформації, досягти синергетичного ефекту через об'єднуючі людей ідеї, підвищення ролі партій, суспільних рухів, неурядових організацій, профспілок, засобів масової інформації. Разом із цим інститут звернень громадян може розглядатися як єдина форма участі громадськості у соціально-економічних, політичних процесах, яка одночасно інтегрована у структуру публічної влади, причому в такий спосіб, що не може бути вилучена звідти без завдання значної шкоди для цієї структури.

Функції звернення громадян до органів влади

Досліджуючи питання сутності звернення, варто зауважити про їхні функції. Звертаючись за захистом своїх прав, громадяни інформують компетентні органи про недоліки, що, на їхню думку, порушують їхні права та які потрібно усунути. Тобто виконують інформаційну функцію.

Комунікативна функція полягає у розумінні громадянами того, що за допомогою звернень вони певним чином можуть впливати на прийняття рішень центральними і місцевими органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, тобто слугувати певною ланкою комунікації між громадянами та державою.

Інформаційна функція вбачається у тому, що під час написання звернення громадяни не зв'язані будь-якими обмеженнями стосовно змісту, тобто їм надано право на вільне висловлення своєї думки щодо тих явищ у суспільному житті, з якими вони не погоджуються, вважають

протизаконними та такими, що порушують їхні законні права та інтереси.

Що ж таке звернення? Саме поняття «звернення» відзначається своєю різноманітністю та неоднозначністю. У законодавстві закріплено таке право, проте саме визначення наводиться за допомогою переліку видів звернення (Про звернення громадян, 1996).

Нагадаємо, що до 1996 року звернення громадян розглядалися з позиції важливого засобу здійснення та охорони прав громадян, зміцнення зв'язків між апаратом держави та населенням, вважались суттєвим джерелом інформації, яка необхідна для вирішення поточних та перспективних завдань державної політики.

У сучасному тлумачному словнику української мови та енциклопедичному юридичному словнику за редакцією Ю. Шемшученка надається велика кількість різноманітних та неоднозначних трактувань згаданого поняття (Шемшученко, 2007, с. 297). Варто зазначити, що використання слова «звернення» застосовується переважно з метою інформаційної характеристики зв'язку між ким-небудь. Так, наприклад, поняттям «звернення громадян до органів влади» охоплюється звернення лише громадян, що становить одну категорію суб'єктів, і лише одна категорія адресатів, тобто органи влади. Тому в такому разі звернення розглядаються виключно як викликана потреба у «спілкуванні», яке виникає між громадянами та суб'єктами владних повноважень з метою вирішити особисті питання громадян або питання, що виникли у суспільному житті.

У сучасному науковому тлумаченні звернення людини (громадянина) визначається як «нормативно регламентована форма комунікативної взаємодії особи та держави, яка здійснюється шляхом подання усного або письмового (електронного) індивідуального (колективного) повідомлення до органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів та інших, уповноважених на це суб'єктів, про різноманітні питання суспільного, державного, колективного чи особистого життя з метою налагодження діалогових форм участі в управлінні державними та суспільними справами, а також реалізації та захисту своїх прав, свобод та законних інтересів, та припускає обов'язковість їх розгляду та надання обґрунтованої відповіді у встановлені законом строки» (Савич, 2020, с. 80).

Отже, з урахуванням наведеного вважаємо за необхідне запропонувати своє визначення поняття «звернення громадян до органів влади».

Під цим поняттям слід розуміти спосіб, за допомогою якого громадяни в усній або письмовій формі ініціюють спілкування з державними органами або посадовими особами для того, аби задовольнити власні інтереси шляхом вирішення владою питань суспільного характеру завдяки реагуванню цих органів або посадових осіб на звернення.

Висновок

Таким чином, проведене дослідження дає підстави для твердження, що розвиток інституту звернення громадян відбувається в рамках міжнародно-правового регулювання захисту прав людини і основних свобод та є конституційним механізмом захисту таких прав і свобод і механізмом зворотного зв'язку владно-суспільної взаємодії в процесах публічного врядування. Оскільки звернення громадян є індикатором рівня організації реагування на факти порушень прав і свобод людини з боку органів державної влади, місцевого самоврядування та правоохоронних органів як в окремих регіонах, так і загалом у державі, перспективи подальших досліджень вбачаємо у пошуках шляхів удосконалення механізмів реалізації прав громадян на звернення у сучасних умовах та розвитку системи опрацювання звернень громадян до органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Актуальність цього напряму досліджень зумовлена також потребою ефективного регулювання соціальних процесів, аби їх розвиток не набув некерованого характеру та своєю чергою не призвів до небажаних соціальних деформацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Звернення громадян. Великий енциклопедичний юридичний словник. / За ред. акад. Ю.С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. С. 297.
2. Колодій А. Неінституціоналізм та його пізнавальні можливості в політичних дослідженнях. *Вісник Львівського університету. Серія «Філософсько-політологічні студії»*. 2010. Вип. 1. С. 60–69.
3. Колодій А. Процес деліберації як складник демократичного врядування. *Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування* : матеріали наук. -практ. конф., ЛРІДУ НАДУ, 4 квіт. 2008 р. Львів, 2008. С. 106–110.
4. Котляревська Г.М. Адміністративно-правове забезпечення механізму звернення громадян в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріж. нац. ун-т. Запоріжжя, 2020. 30 с.
5. Норт Д. Інститути, процеси та функціонування економіки. Київ : Основи, 2000. 230 с.
6. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Офіційний інтер-*

нет-портал Верховної Ради України. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80.

7. Рудич Ф.М. (ред.) Політична система та інститути громадянського суспільства у сучасній Україні : навчальний посібник. Київ : Либідь, 2006. 509 с.
8. Савич Є. Звернення людини (громадянина) як конституційно-правова категорія: дискусійні питання. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. Sv. 7, Vyd. 3. С. 73–81.
9. Токвіль Алексіс де. Про демократію в Америці / пер. з фр. Київ : Всесвіт, 1999. 590 с.
10. Юськов Г.М. Гарантії права звернення громадян до державних органів влади в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 22. С. 117–120.

REFERENCES

1. Shemshuchenko, Yu.S. (2007). Zvernennya hromadyan [Appeals of citizens]. *Velykyy encyklopedychnyy yurydychnyy slovnyk* – Great encyclopedic legal dictionary, Kyiv: Legal Thought Publishing House [in Ukrainian].
2. Kolodij, A. (2010). Neoinstytucjonalizm ta jogo piznaval'ni mozhlyvosti v politychnykh doslidzhennyakh [Neo-institutionalism and its cognitive capabilities in political research]. *Visnyk Lvivs'koho universytetu. Seriya filosof's'ko-politologichni studiyi. – Bulletin of Lviv University. A series of philosophical and political studies*. Vol. 1, 60–69 [in Ukrainian].
3. Kolodij, A. (2008). Proces deliberaciyi yak skladova demokratychnogo vryaduvannya [The process of deliberation as a component of democratic governance]. *Demokratychni standarty vryaduvannya j publichnogo administruvannya* – Democratic standards of governance and public administration: Proceedings of the scientific-practical conference, LRIDU NAPA, April 4. Lviv, 106–110 [in Ukrainian].
4. Kotlyarevskaya, G.M. (2020). Administratyvno-pravove zabezpechennya mekhanizmu zvernennya hromadyan v Ukrayini [Administrative and legal support of the mechanism of citizens' appeals in Ukraine]: Extended abstract of Doctor's thesis. Zaporizhia National University. Zaporizhzhia [in Ukrainian].
5. Nort, D. (2000). Insty'tuty, procesy ta funkcionuvannya ekonomiky [Institutes, processes and functioning of the economy], Kyiv: Foundations [in Ukrainian].
6. Law of Ukraine "About appeals of citizens". (1996). *The Verkhovna Rada of Ukraine*. Retrieved from: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
7. Rudych, F.M. (2006). Politychna systema ta instytuty gromadyans'kogo suspil'stva v suchasnij Ukrayini: navchal'ny'j posibny'k [Political System and Institutions of Civil Society in Contemporary Ukraine: Textbook], Kyiv: Lybid [in Ukrainian].
8. Savich, E. (2020). Zvernennya lyudyny (hromadyany) yak konstytutsiyno-pravova katehoriya: dyskusiyni pytannya [Appeal of a person (citizen) as a constitutional and legal category: debatable issues]. *Evropský politický a právní diskurz – European political and legal discourse*. No. 7, Vol. 3. 73–81 [in Ukrainian].
9. Tokvil' Aleksis de. (1999). Pro demokratiyu v Ameryci / per. z fr. [On Democracy in America / Per. Fr], Kyiv, Vsesvit [in Ukrainian].
10. Yuskov, G.M. (2019). Harantiyi prava zvernennya hromadyan do derzhavnykh orhaniv vlady v Ukrayini [Guarantees of the right of citizens to apply to state authorities in Ukraine]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*. Vol. 22. 117–120 [in Ukrainian].

Кузик Петро Миколайович,

здобувач кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Прометівська, 2, <https://orcid.org/0000-0003-3855-2524>

Kuzyk Petro Mykolaiovych,

Applicant at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, <https://orcid.org/0000-0003-3855-2524>



ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ

Анотація. У статті розглядаються як теоретичні, так і методологічні основи безпеки виборчого процесу як об'єкта державного управління, його моніторингу та контролю програмно-цільового механізму державного управління, а також аспекти використання програмно-цільового управління у системі сталого розвитку національної економіки. Висвітлено розробку та реалізацію державних цільових програм у сучасному світі.

У процесі підготовки статті використано сучасні методи наукового дослідження: системний підхід, програмно-цільовий метод. Узагальнено зміст державних цільових програм та їх критична оцінка на відповідність потребам сталого економічного розвитку з визначенням програмно-цільового управління у системі сталого розвитку національної свідомості. Охарактеризовано поняття «виборчий процес», де розкривається певна діяльність органів і громадян, яка спрямована на підготовку і проведення виборів, та визначається системою правових норм, що регулюють цю діяльність; принципи виборчого права України, що визначають сутність і зміст реалізації та гарантування виборчих прав громадян.

Акцент робиться на векторі сталого функціонування загальнодержавних цільових програм, затверджених законами України, на секторі та концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Ключові слова: програмно-цільове управління, стійкий розвиток, система, інформаційна безпека, правове регулювання.

PROGRAM-TARGET MECHANISM OF STATE SECURITY MANAGEMENT IN THE ELECTION PROCESS

Abstract. The article considers both the theoretical and methodological foundations of the security of the electoral process as an object of public administration, its monitoring and control of the program-target mechanism of public administration. And aspects of the use of program-targeted management in the system of sustainable development of the national economy, development and implementation of state target programs in the modern world.

In the process of preparation of the article modern methods of scientific research were used: system approach, program-target method. Generalization of the content of state target programs and their critical assessment of compliance with the needs of sustainable economic development, with the definition of program-targeted management in the system of sustainable development of national consciousness. The concept of "electoral process" is described, which reveals a certain activity of bodies and citizens, which is aimed at the preparation and conduct of elections and is determined by the system of legal norms governing this activity; principles of suffrage of Ukraine, which determine the essence and content of the implementation and guarantee of suffrage of citizens.

Emphasis is placed on the vector of sustainable functioning of national target programs approved by the laws of Ukraine, on the sector and the concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine.

Key words: program-target management, sustainable development, system, information security, legal regulation.

Обґрунтування актуальності теми дослідження

Проблеми програмного цільового регулювання та сталого розвитку перебувають у центрі уваги багатьох науковців. Сталий розвиток розуміється як модель економічного зростання, в якій використання ресурсів не спрямоване на задоволення потреб людини у разі збереження довкілля, щоб ці потреби розвитку могли бути задоволені не лише сьогодні, а й для майбутніх поколінь.

Система правового регулювання правовідносин у межах виборчого процесу у сфері національної безпеки базується на положеннях (нормах) Конституції України; спеціальних законах України щодо виборчого процесу; нормативно-правових актах уповноважених органу адміністрування виборів; особливостях регулювання правовідносин у межах виборчого процесу у сферах національної безпеки.

Цю статтю присвячено удосконаленню програмно-цільового механізму державного управління безпекою виборчого процесу на основі використання системно-структурного методу.

Метою статті є узагальнення змісту державних цільових програм засад безпеки виборчого процесу як об'єкта державного управління, його моніторингу та контролю програмно-цільового механізму державного управління.

Основний зміст дослідження

Державне управління – це вид діяльності держави, сутністю якого є здійснення управлінського організованого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах соціального життя, ство-

рення умов для реалізації громадянами їхніх прав і свобод (Малиновський, 2003).

Ознаками державного управління є виконавчо-розпорядчий характер, підзаконність, масштабність та універсальність, ієрархічність, організуючий характер.

Україна перебуває у складній, неоднозначній соціально-політичній ситуації, яка зумовлена багатьма чинниками. З одного боку, це негативні фактори: втрата контролю української влади над частиною території; пряма загроза суверенітету та цілісності держави; збройне протистояння на Донбасі і, як наслідок, суспільно-політична та економічна нестабільність, падіння рівня добробуту громадян. З іншого боку, це позитивні фактори. Наприклад, зростання політичної свідомості та культури українських громадян, активізація їхньої громадської свідомої позиції; взяття курсу на децентралізацію влади (Стукаленко, 2017).

Здобувши незалежність, Україна розпочала вибудовувати демократичний політичний режим. Процес демократичних перетворень в Україні засвідчує, що вибори лише за певних умов є елементом демократії та сприяють її розвитку. Тому вони мають відбуватися на основі апробованих світовою виборчою практикою та закріплених у законодавстві держави відповідних правових засад – демократичних принципів (Бучин, 2016).

Дослідження особливостей функціонування інституту демократичних виборів в умовах російсько-українського військового конфлікту, на підставі якого доведено з урахуванням суспільно-політичної ситуації в нашій державі, що однією з важливих проблем у сфері виборчих відносин, яка потребує врегулювання, є проблема безпеки виборів, а саме: захист усіх учасників виборів від тиску та переслідувань; загроза терактів під час виборчої кампанії чи у день голосування тощо (Бучин, 2016).

Механізм державного управління розглядається як організація практичного здійснення державного управління економічними, мотиваційними, організаційними і правовими засобами цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління (Нижник, Олуйка, 2002). Він розкривається як відносно відокремлена сукупність взаємопов'язаних управлінських дій, що виконуються за певною технологією інститутами управління, їх підрозділами й посадовими особами і забезпечують встановлення високого рівня якості послуг (Коваленко, 2006).

Як зазначає В.Г. Герасимчук, успіх у вирішенні складних соціально-економічних проблем бере свій початок від обґрунтованої постановки цілей і завершується досягненням очікуваного результату. Програмно-цільові методи управління виступають одним з найбільш вагомих досягнень теорії управління. Програмно-цільовий підхід реалізує програмно-проблемний аспект і виступає ефективним засобом вирішення особливо важливих проблем. Сутність теорії програмно-цільового управління розкривається у сукупності взаємопов'язаних між собою трьох ключових понять: мети (системи цілей), програми, механізму управління на основі матричної структури. Загальноприйнятим правилом є визначення мети як прогнозованого результату, а ефективності як ступеня досягнення мети (Герасимчук).

До складників програмно-цільового механізму державного управління безпекою виборчого процесу, згідно з авторським підходом, у процесі дослідження віднесені різні суб'єкти державного управління у виборчому процесі та теоретико-методологічні основи програмно-цільового механізму державного управління, що включають у себе методологію соціальної активності у сфері державного управління, наукові концепти функціонування моделей управління. Також обґрунтовано мету програми, програмно-цільові і політичні рішення та програмно-цільовий метод управління.

До теоретичних та методологічних засад безпеки виборчого процесу як об'єкта державного управління, його моніторингу та контролю програмно-цільового механізму державного управління відносять програмно-цільову методологію, системно-синергетичний підхід.

Вибір цілей державного управління розглядається науковцями як найважливіший вид державно-управлінських рішень, що передбачає врахування не тільки притаманної суб'єктові управління (державній владі) системи цінностей, а й розуміння ситуації, процесів розвитку

та прагнень об'єкта управління. Принциповою ідеєю системи державного управління є ставлення до вибору цілей як до вибору пріоритетів діяльності держави, що фактично визначає на певний період часу подальше спрямування всіх видів державної діяльності, зокрема державного управління, використання наявних ресурсів держави, а також її успішний розвиток та пов'язане з цим майбутнє. Цілі державного управління, як правило, проголошуються і фіксуються у спеціальних державно-управлінських рішеннях – конституціях, спеціальних законах, стратегіях розвитку країни, концепціях і програмах діяльності уряду тощо. На особливу увагу заслуговує співвідношення цілей і засобів їх досягнення. Рациональне й ефективне державне управління вимагає поєднання цілей, засобів і методів їх реалізації, оскільки лише воно створює кругообіг у системі державного управління, породжує до нього довіру суспільства, людей і стимулює управлінські процеси (Рубцов, 2008).

Цілі в державному управлінні в наукових дослідженнях розуміються неоднозначно, що підкреслює як розвиток теорії державного управління, так і значущість цього поняття для вирішення низки проблем, що сформувалися в українському суспільстві.

Вихідним продуктом програмно-цільового методу є різні за своєю сутністю державно-управлінські рішення засад безпеки виборчого процесу як об'єкта державного управління, його моніторингу та контролю програмно-цільового механізму державного управління (Зварич).

Програмно-цільовий механізм державного управління безпекою виборчого процесу, згідно з авторським підходом, повинен базуватися на державних та регіональних програмах, стратегіях, програмно-цільових і політичних рішеннях, реалізації програмно-цільового методу управління. Пріоритетом є безпека життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної системи охорони громадського здоров'я, надання належних медичних послуг, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води і санітарії, безпечних і якісних харчових продуктів та промислових товарів (Стратегія сталого розвитку України до 2030 року).

Ефективне управління визначено як ціль сталого розвитку України до 2030 року. Підґрунтям реалізації є розбудова на всіх рівнях миролюбної і відкритої спільноти, інституційно спроможної до ефективних дій та реакції на загрози безпеки виборчого процесу як об'єкта державного управління, його моніторингу та контролю програм-

но-цільового механізму державного управління. Таке управління передбачає забезпечення особистої безпеки громадян, верховенство права і справедливе правосуддя; подолання організаційно-фінансових засад злочинної діяльності та корупції; підвищення ефективності дій органів державної влади й місцевого самоврядування на основі відкритості та прозорості ухвалення рішень і громадського контролю за їх виконанням. Розбудова миру, зміцнення соціальної згуртованості та зниження рівня конфліктогенності за всіма суспільно значущими чинниками великою мірою залежать від дієвості органів державної влади і місцевого самоврядування. Для виконання завдань у цій сфері слід забезпечити повноту участі громадян у державному управлінні й житті місцевих громад, поширити практику публічно-приватного партнерства, застосовувати комунікаційні технології тощо (Аналіз державних стратегічних документів щодо врахування адаптованих для України Цілей сталого розвитку до 2030 року).

Планування у державному управлінні реалізується у таких формах, як: урядові програми, концепції різноманітних напрямів суспільного розвитку і реформування, формування державного бюджету, директивні та індикативні перспективні плани, президентські послання, програми економічного і соціального розвитку, державні цільові програми тощо. Усі ці форми державного планування є нормативно врегульованими та здійснюються у встановленому порядку спеціальними суб'єктами державного управління. Планування у загальному вигляді полягає в обґрунтуванні цілей державної управлінської діяльності і шляхів їх досягнення, на основі виявлення комплексу завдань і робіт, а також визначення ефективних методів, способів, термінів і ресурсів усіх видів, необхідних для виконання цих завдань та встановлення їх взаємозв'язку, а також форм і методів поетапного контролю за діяльністю об'єкта управління, силами якого досягається реалізація планового завдання (Білокур).

Програми, а також закони, нормативні документи є здебільшого нормативно врегульованими формами державного планування розв'язання певних проблем у суспільному розвитку, зокрема у сфері виборчих відносин, яка потребує врегулювання, особливо в умовах загрози суверенітету та територіальній цілісності держави. Проблематика безпеки виборів, а саме захист усіх учасників виборів від тиску та переслідувань, загрози терактів під час виборчої кампанії чи у день голосування, залишається актуальною

вже протягом семи років та знаходить своє відображення в законодавчо-нормативному вирішенні, зокрема у Виборчому кодексі України.

Результатом оцінки програм на попередній стадії може бути складання рейтингу програм на підставі загальних показників. Аналіз результатів впливу та процесу реалізації програми може бути заснований на різноманітних результативних показниках, у тому числі показниках кінцевого, частково кінцевого ефектів, а також показників безпосереднього результату. На проміжній і кінцевій стадіях результатами оцінки є визначення ступеня досягнення цілей, а також виконання завдань і заходів програми (Мощицька).

Одним з основних суб'єктів забезпечення нормального функціонування виборчого процесу є органи та підрозділи Національної поліції України. Поліція не є суб'єктом безпосереднього виборчого процесу. Основним завданням працівників поліції під час виборчого процесу є запобігання порушенням законодавства, охорона виборчих прав громадян України і забезпечення публічного порядку та безпеки. Принцип політичної нейтральності дає можливість органам та підрозділам Національної поліції повноцінно виконувати законодавчо передбачені завдання та на належному рівні здійснювати забезпечення виборчого процесу (Бакумов, 2019).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2003. С. 158–160.
2. Стукаленко В.А. Сучасні актуальні проблеми виборчого процесу в Україні. *Правова держава*. 2017. № 27. С. 65–70. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Prav_2017_27_13.pdf.
3. Бучин М.А. Еволюція демократичних принципів виборів : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 23.00.02. Нац. ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2016. 42 с. URL: https://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/05/aref_buchyn.pdf.
4. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навчальний посібник / за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. 352 с.
5. Коваленко В.П. Удосконалення механізму державного управління післядипломною освітою в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Донецьк, 2006. 20 с.
6. Герасимчук В.Г. Відповідальність і компетентність – основні принципи програмного підходу в управлінні. URL: <http://ev.fmm.kpi.ua/article/view/108777/103720> (дата звернення: 16.05.2021).

7. Рубцов В.П., Перинська Н.І. Державне управління та державні установи : навчальний посібник для дистанційного навчання. / За ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю.П. Сурміна. Київ : Університет «Україна». 2008. 440 с.
8. Зварич І. Програмно-цільовий метод у контексті теорії і практики управління етнонаціональним розвитком. URL: https://ipend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/zvarych_programno.pdf.
9. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=64508&pf35401=462260>.
10. Аналіз державних стратегічних документів щодо врахування адаптованих для України Цілей сталого розвитку до 2030 року. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/sdg-goals-ua-govt-strategies-full.html>.
11. Білокур Є.І. Специфіка планування як функції державного управління. URL: http://www.irbisnbnv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbnv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nashp_2014_6_6.pdf.
12. Мошчійська Т.О. Державні цільові програми як дієвий інструмент стимулювання розвитку економіки. URL: https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2010-3_0-pages-28_33.pdf.
13. Дії працівників поліції під час виборчого процесу в Україні : методичні рекомендації / О.С. Бакумов та ін. 2019. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue/4363>.
5. Kovalenko, V.P. (2006). Udoskonalennia mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia pislidyplomnoi osvitoiu v Ukraini [Improving the mechanism of public administration of postgraduate education in Ukraine]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Donetsk [in Ukrainian].
6. Herasymchuk, V.H. (2017). *Vidpovidalnist i kompetentnist – osnovni pryntsyipy prohramnoho pidkholu v upravlinni* [Responsibility and competence are basic principles of programmatic approach in management]. Retrieved from: <http://ev.fmm.kpi.ua/article/view/108777> [in Ukrainian].
7. Rubtsov, V.P., Perynska, N.I. (2008). *Derzhavne upravlinnia ta derzhavni ustanovy* [Public administration and government agencies]. / Yu.P. Surmina (Ed.). Kyiv: Universytet "Ukraina" [in Ukrainian].
8. Zvarych, I. (2018). *Prohramno-tsilovyi metod u konteksti teorii i praktyky upravlinnia etnonatsionalnym rozvytkom* [Program-target method in the context of the theory and practice of ethno-national development management]. Retrieved from: https://ipend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/zvarych_programno.pdf [in Ukrainian].
9. *Stratehiia staloho rozvytku Ukrainy do 2030 roku* [Strategy of sustainable development of Ukraine until 2030]. Retrieved from: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=64508&pf35401=462260> [in Ukrainian].
10. *Analiz derzhavnykh stratehichnykh dokumentiv shchodo vrakhuvannia adaptovanykh dlia Ukrainy Tsilei Staloho Rozvytku do 2030 roku* [Analysis of state strategic documents on taking into account the Sustainable Development Goals for 2030 adapted to Ukraine]. (2017). Retrieved from: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/sdg-goals-ua-govt-strategies-full.html> [in Ukrainian].

REFERENCES

1. Malynovskyi, V.Ya. (2003). *Derzhavna sluzhba: teoriia i praktyka* [Civil service: theory and practice]. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
2. Stukalenko, V.A. (2017). Suchasni aktualni problemy vyborchoho protsesu v Ukraini [Current issues of the electoral process in Ukraine]. *Pravova derzhava – Constitutional state*, 27, 65–70. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Prav_2017_27_13.pdf [in Ukrainian].
3. Buchyn, M.A. (2016). Evoliutsiia demokratychnykh pryntsyypiv vyboriv [Evolution of democratic principles of elections]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Lviv. Retrieved from: https://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/05/aref_buchyn.pdf [in Ukrainian].
4. Nyzhnyk, N.R., Oluika, V.M. (2002). (Eds.). *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: naukovy, pravovy, kadrovi ta orhanizatsiini zasady* [Public administration in Ukraine: scientific, legal, personnel and organizational principles]. Lviv: Vyd-vo Nats. un-tu, "Lvivska politekhnikha" [in Ukrainian].
11. Bilokur, Ye.I. (2014). *Spetsyfyka planuvannia yak funktsii derzhavnoho upravlinnia* [Specifics of planning as a function of public administration]. Retrieved from: http://www.irbisnbnv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbnv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nashp_2014_6_6.pdf [in Ukrainian].
12. Moshchytska, T.O. (2010). *Derzhavni tsilovi prohramy yak diievyi instrument stymuliuvannia rozvytku ekonomiky* [State target programs as an effective tool to stimulate economic development]. Retrieved from: https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2010-3_0-pages-28_33.pdf [in Ukrainian].
13. Bakumov, O.S. and others (2019). *Dii pratsivnykiv politsii pid chas vyborchoho protsesu v Ukraini: metodychni rekomendatsii* [Actions of police officers during the election process in Ukraine: methodological recommendations]. Retrieved from: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue/4363> [in Ukrainian].



УДК 351:851

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-7](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-7)

Лень Олена Олександрівна,

аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, e-mail: e-mail: phdphdphd@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-7499-2810>

Lien Olena Oleksandrivna,

Postgraduate Student at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, e-mail: phdphdphd@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-7499-2810>

СТРАТЕГІЯ ТА МЕТОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У цій статті розглянуто сутність економічної та кадрової безпеки у сфері публічного управління. Наголошено на тому, що забезпечення кадрової безпеки – одне з найважливіших завдань економічної безпеки установи публічного управління, яка спрямована на виявлення ризиків і потенційних загроз, які негативно впливають на корпоративну безпеку установи публічного управління, пов'язаних, насамперед, із персоналом організації публічного управління міста і системою трудових відносин загалом. Сформульовано основні напрямки системи та стратегії забезпечення кадрової безпеки установи публічного управління. Запропоновано методи забезпечення кадрової безпеки на мікрорівні з урахуванням сучасних особливостей.

Мета роботи. Метою статті є здійснення ґрунтовного аналізу кадрової безпеки в установах публічного управління та комплексне обґрунтування стратегій та методів забезпечення кадрової безпеки в публічному управлінні.

Методологія. У запропонованій статті проаналізовано стратегію та методи забезпечення кадрової безпеки в установах публічного управління. Підкреслено, що під час формування системи забезпечення кадрової безпеки вирішальним фактором є розробка стратегії кадрової безпеки установи, яка являє собою сукупність пріоритетних цілей та управлінських рішень, спрямованих на захист установи від будь-яких загроз, пов'язаних із функціонуванням кадрового спрямування її діяльності. З'ясовано, що ця стратегія, як складова частина корпоративної стратегії економічної безпеки, включає ряд напрямів діяльності установи під час взаємодії з персоналом публічної служби, в результаті виконання яких ризик виникнення загрози кадрової безпеки буде мінімізований. Доведено, що найбільш поширеними методами забезпечення кадрової безпеки є процедурні та інтерактивні методи. Констатовано, що описані методи можуть дати як позитивний ефект із забезпечення кадрової безпеки, так і певною мірою запобігти можливості поширення у сфері третіх осіб конфіденційної інформації установи публічного управління.

Наукова новизна. Доведено, що впровадження та удосконалення стратегії управління персоналом публічної служби сприяє підвищенню рівня кадрової безпеки установи публічного управління. Констатовано, що саме задоволення основних нефінансових потреб службовця визначає рівень задоволеності роботодавцям та роботою в цілому.

Висновки. Наголошено на тому, що стан безпеки установи публічного управління багато в чому визначається дією внутрішніх загроз, які мають прямий стосунок до її персоналу. Більшою мірою діяльність персоналу публічного управління впливає на економічну безпеку публічного сектору. Разом із тим стан системи безпеки установи публічного управління залежить від кадрового її забезпечення за всіма її напрямками, а це означає, що кадрова безпека займає домінуюче положення стосовно інших елементів системи безпеки організації публічного управління, оскільки від дії чи бездіяльності персоналу залежить безпека інших елементів (інформаційної, економічної, інтелектуальної та інших) корпоративної безпеки. Доведено, що кадрову безпеку установи публічного управління можна визначити як самостійну підсистему корпоративної безпеки. Підкреслено, що забезпечення безпеки установи взагалі та різних її видів зокрема включає кадровий напрям, що передбачає захист інтересів організації публічного управління від ризиків і загроз, джерелом яких є персонал публічного сектору. Визначення персоналу як об'єкта забезпечення кадрової безпеки також викликане тим, що він є ключовим ресурсом розвитку установи, який необхідно захищати від загроз та зовнішніх зазіхань.

Ключові слова: кадрова безпека, установа публічного управління, економічна безпека, методи, стратегія, забезпечення кадрової безпеки.

STRATEGY AND METHODS OF ENSURING PERSONNEL SECURITY IN THE FIELD OF PUBLIC GOVERNANCE

Abstract. This article considers the essence of economic and personnel security of public administration. It is emphasized that ensuring personnel security is one of the most important tasks of economic security of public administration, which aims to identify risks and potential threats that negatively affect the corporate security of public administration related primarily to public administration staff and the system. labor relations in general. The main directions of the system and strategy of personnel security of the public administration institution are formulated. Methods of ensuring personnel security at the micro level are proposed, taking into account modern features.

The purpose of the work. The purpose of the article is to carry out a thorough analysis of personnel security in public administration institutions and a comprehensive justification of strategies and methods of ensuring personnel security in public administration.

Methodology. The proposed article analyzes the strategy and methods of ensuring personnel security in public administration institutions. It is emphasized that the development of the personnel security strategy of the institution is a decisive factor in the formation of the personnel security system, which is a set of priority goals and management decisions aimed at protecting the institution from any threats related to the personnel direction of its activities. It was found that this strategy, as part of the corporate strategy of economic security, includes a number of activities of the institution in cooperation with public service personnel, as a result of which the risk of human security threats will be minimized. It is proved that the most common methods of personnel security are procedural and interactive methods. It is stated that the described methods can give both a positive effect on ensuring personnel security, and to some extent prevent the possibility of dissemination of confidential information of public administration in the field of third parties.

Scientific novelty. It is proved that the implementation and improvement of the strategy of public service personnel management helps to increase the level of personnel security of the public administration institution. It is stated that the satisfaction of the basic non-financial needs of the employee determines the level of satisfaction with employers and work in general.

Conclusions. It is emphasized that the security status of a public administration institution is largely determined by the action of internal threats that are directly related to its staff. To a greater extent, the activities of public administration staff affect the economic security of the public sector. However, the state of the security system of public administration depends on its staffing in all its areas, which means that personnel security is dominant over other elements of the security system of public administration, as the action or inaction of staff depends on the safety of other elements (information, economic, intellectual and other) corporate security. It is proved that personnel security of a public administration institution can be defined as an independent subsystem of corporate security. It is emphasized that ensuring the security of the institution in general and its various types in particular includes human resources, which provides protection of the interests of the organization of public administration from

risks and threats, the source of which is public sector personnel. The definition of personnel as an object of personnel security is also due to the fact that it is a key resource for the development of the institution, which must be protected from threats and external encroachments.

Key words: personnel security, public administration institution, economic security, methods, strategy, personnel security.

Вступ.

Нині забезпечення високого рівня захищеності установ публічного управління, а також урахування потенційних загроз та ризиків неможливе без застосування відповідних стратегічних інструментів. Отже, забезпечення кадрової безпеки не може здійснюватися без врахування тактики й стратегії гарантування економічної безпеки загалом та реалізації захисних заходів стосовно інших функціональних компонентів. Кадрова безпека у сфері публічного управління являє собою вміння захистити організацію загалом від різних проблем, пов'язаних із кадрами, це можуть бути неприємності, пов'язані із заподіянням юридичної та фінансової шкоди. У багатьох установах публічного управління важливою є компетентність фахівців, наявність у них справжніх, а не підроблених дипломів, а також не варто забувати і про мотивацію персоналу, формування у публічних службовців бажання виконувати свої обов'язки чесно.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою.

Питання забезпечення високого рівня кадрової безпеки досліджувалися багатьма вченими як в Україні, так і за кордоном, що підтверджує актуальність даної сфери дослідження. Вагомий внесок у розвиток теоретичних засад кадрової безпеки внесли В. Геєць, О. Грунін, М. Єрмошенко, О. Кириченко, А. Кірієнко, О. Лашенко, В. Мунтіян, М. Петров, Н. Подлужна, В. Пономарьов, І. Чумарін, Н. Швець та інші. Однак багато нерозкритих питань пов'язано як із теоретичним обґрунтуванням кадрової безпеки, так і практичним її забезпеченням.

Ризики економічної безпеки.

У даний час більшість установ публічного управління стикаються з різними проблемами та бар'єрами для здійснення основної діяльності. Персонал публічного сектору як людський ресурс не лише виявляє та запобігає ризикам економічної безпеки, а й у деяких випадках є її основною загрозою.

Необхідно зауважити, що ефективність роботи установи, її економічна безпека багато в чому залежить від того, наскільки в персонал-менеджменті враховуються ризики, пов'язані, передусім, з діями публічного службовця,

тобто кадрові ризики. Оскільки публічний службовець бере участь у всіх сферах економічних відносин в установі, можна говорити про кадрові ризики як комплексні, найважливішими з яких вважаються ризики порушення конфіденційності інформації.

До основних факторів ризику можна віднести:

- кваліфікаційну асиметрію осіб, які бажають влаштуватися на роботу;
- професійний дисбаланс попиту та пропозиції на ринку праці;
- нечіткі моральні та ціннісні установки окремих публічних службовців;
- дії з боку незаконних елементів;
- низький рівень кваліфікації публічних службовців;
- низькі рівень та якість життя людей (Амосов, 2016).

Слід зазначити, що під економічною безпекою у сфері публічного управління розуміють стан суб'єкта управління, який при ефективності використання державних ресурсів забезпечує захист і запобігання від існуючих небезпек і непередбачених ситуацій, сприяє досягненню цілей та вирішенню завдань в умовах підвищеного ризику. У системі економічної безпеки виділяють:

- фінансову безпеку;
- інформаційну;
- правову;
- технічну;
- кадрову безпеку.

Сутність та зміст кадрової безпеки.

Забезпечення кадрової безпеки – одне з найважливіших завдань економічної безпеки установи публічного управління, яка спрямована на виявлення ризиків і потенційних загроз, які негативно впливають на корпоративну безпеку установи публічного управління, пов'язаних, насамперед, із персоналом публічного сектору і системою трудових відносин загалом (Кравченко, 2016). Процес забезпечення кадрової безпеки – це збір та аналіз інформації, оцінка та запобігання небажаним та неправомірним діям публічних службовців щодо компанії, формування вимог до публічного службовця на основі отриманих даних.

Значний вплив на здійснення діяльності установи публічного управління та рівень його безпеки мають як зовнішнє, так і внутрішнє середовище. Під зовнішніми загрозами розуміють фактори, що виникають за межами установи публічного управління та впливають на його стаке становище (Бурда, 2011).

Варто зауважити, що на кадрову безпеку впливають і внутрішні чинники, що виникають безпосередньо всередині установи. Здебільшого ці загрози пов'язані з недобросовісними діями публічних службовців, порушеннями трудової дисципліни, використанням ресурсів установи в особистих цілях, відсутністю контролю за діями персоналу публічної служби та безпосередньо впливають на розвиток та функціонування публічного сектору.

Оскільки кадрова безпека є елементом економічної безпеки установи публічного управління, її метою є безпечна робота з персоналом публічної служби, встановлення трудових відносин, формування корпоративної етики та психологічного клімату всередині колективу, що забезпечують беззбитковість та ефективність діяльності установи публічного управління. На державному рівні повинна бути сформована система забезпечення кадрової безпеки, треба визначити її цілі та завдання, відповідно до яких буде запроваджено комплекс ефективних методів захисту від потенційних загроз та ризиків.

Стратегії кадрової безпеки установи публічного управління.

Під час формування системи забезпечення кадрової безпеки вирішальним фактором є розробка стратегії кадрової безпеки установи публічного управління. Вона являє собою сукупність пріоритетних цілей та управлінських рішень, спрямованих на захист установи від будь-яких загроз, пов'язаних із функціонуванням кадрового спрямування її діяльності (Семенченко, 2015). Ця стратегія, як складова частина корпоративної стратегії економічної безпеки, включає ряд напрямів діяльності установи під час взаємодії з персоналом публічної служби, в результаті виконання яких ризик виникнення загрози кадрової безпеки буде мінімізований (рис. 1).

Доцільно підкреслити, що найважливішим завданням у стратегії розвитку та вдосконалення кадрової політики є забезпечення лояльності співробітника публічної служби. Кадрова та соціальна політика установи публічного управління, система мотивації та матеріального стимулювання створює сприятливе середовище для трудової діяльності персоналу публічної

служби. Впровадження та удосконалення стратегії управління персоналом публічної служби сприяє підвищенню рівня кадрової безпеки установи публічного управління. Саме задоволення основних нефінансових потреб службовця визначає рівень задоволеності роботодавцем та роботою в цілому.

Для оптимізації даної складової частини економічної безпеки необхідно вживати відповідних заходів, тому що безпосередньо за всіма процесами стоять конкретні люди і саме від них залежить ефективність діяльності.

Методи забезпечення кадрової безпеки установи публічного управління.

Найбільш поширеними методами забезпечення кадрової безпеки є процедурні та інтерактивні методи (рис. 2).

Дані способи щодо запобігання та мінімізації загроз з боку своїх працівників універсальні. Вони підходять для службовців будь-якого рівня, кваліфікації, не залежать від відділу та посади і включають:

- підбір та перевірку потенційних кандидатів, перевірку наявності рекомендацій, виявлення найбільш досвідчених та надійних службовців;
- внутрішній контроль, своєчасне усунення обставин та загроз;
- матеріальну мотивацію;
- надання соціальних пільг;
- створення сприятливого емоційного клімату під час взаємодії між службовцями, шанобливе ставлення як із боку персоналу, так і з боку самої установи публічного управління;
- впровадження системи наставництва, проходження тренінгів та різних навчань;
- правильне та обґрунтоване відсіювання джерел зовнішніх та внутрішніх загроз з боку службовців.

Лише у сукупності всіх заходів описані методи можуть дати позитивний ефект із забезпечення кадрової безпеки, певною мірою запобігти можливості поширення у сфері третіх осіб конфіденційної інформації установи публічного управління.

Таким чином, для оптимізації цієї складової частини економічної безпеки необхідно вживати відповідних заходів, оскільки безпосередньо за всіма процесами стоять конкретні люди і саме від них залежить ефективність діяльності.

Висновки. Стан безпеки установи публічного управління багато в чому визначається дією внутрішніх загроз, які мають прямий стосунок до її персоналу. Більшою мірою діяльність персоналу публічного управління впливає на еконо-

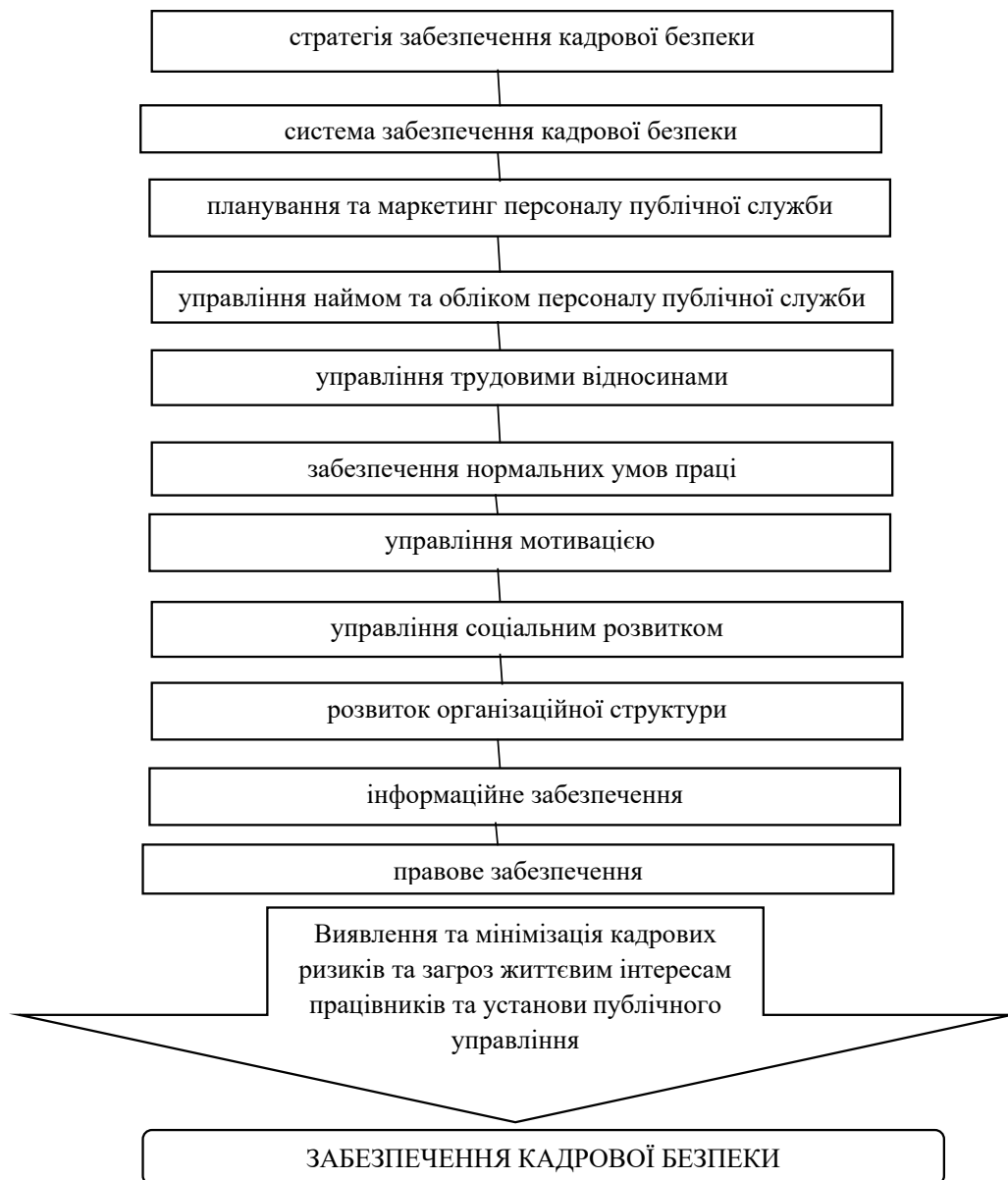


Рис. 1. Напрями стратегії забезпечення кадрової безпеки установи публічного управління

Джерело: побудовано автором на основі джерела (Семенченко, 2015)

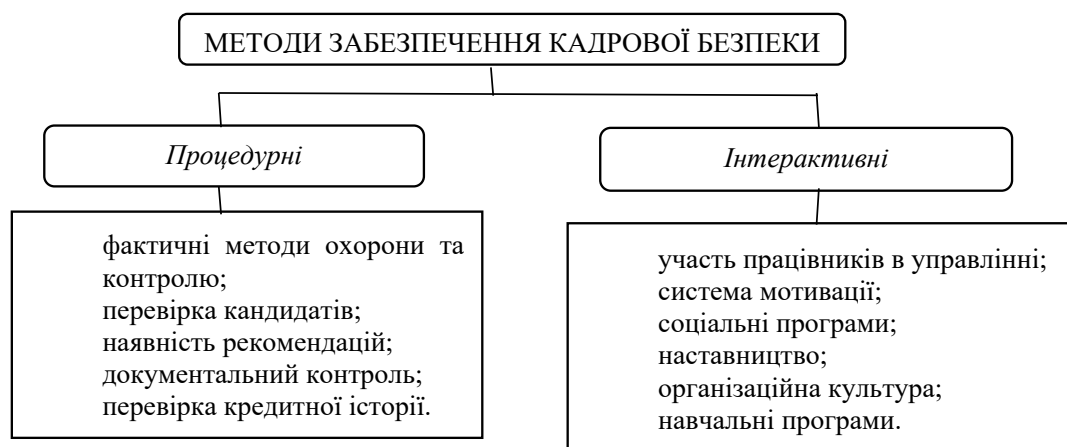


Рис. 2. Методи забезпечення кадрової безпеки установи публічного управління

Джерело: побудовано автором на основі джерела (Кавун, 2009)

мічну безпеку установи. Разом із тим стан системи безпеки публічного сектору залежить від кадрового її забезпечення за всіма її напрямками, а це означає, що кадрова безпека займає домінуюче положення стосовно інших елементів системи безпеки установи публічного управління, оскільки від дії чи бездіяльності персоналу залежить безпека інших елементів (інформаційної, економічної, інтелектуальної та інших) корпоративної безпеки.

Кадрову безпеку у сфері публічного управління можна визначити як самостійну підсистему корпоративної безпеки. Забезпечення безпеки публічного сектору взагалі та різних її видів зокрема включає кадровий напрямок, що передбачає захист інтересів установи публічного управління від ризиків і загроз, джерелом яких є персонал організації публічного управління. Визначення персоналу як об'єкт забезпечення кадрової безпеки також викликане тим, що він є ключовим ресурсом розвитку установи, який необхідно захищати від загроз та зовнішніх зазіхань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Амосов О.Ю. Управління кадровими ризиками як елемент забезпечення економічної безпеки підприємства. *Інфраструктура ринку*. 2016. Випуск 2. С. 372–376.
- Семенченко А. В. Удосконалення кадрової безпеки як елементу посилення фінансово-економічної безпеки підприємства. *Бізнес Інформ*. 2015. № 9. С. 428–433.
- Бурда І.Я. Теоретичні аспекти кадрової безпеки як складової економічної безпеки підприємства. *Наукові записки (Українська академія друкарства)*. 2011. № 1. С. 22–29.
- Економічна безпека підприємств, організацій та установ / В.Л. Ортинський, І.С. Керницький, З.Б. Живко. Київ : Правова єдність, 2009. 544 с.
- Живко З.Б., Сліпа О.З., Босак Х.З. Аналіз підходів до визначення поняття «кадрова безпека». *Вісник Кам'янець Подільського національного університету імені Івана Огієнка*. Економічні науки. Випуск 8. Кам'янець-Подільський : Абетка, 2013. С. 28–31.
- Кавун С.В. Система економічної безпеки: методологічні та методичні засади : монографія. Харків : ХНЕУ, 2009. 299 с.
- Кравченко В.О. Кадрові ризики в системі управління персоналом організації. *Економіка і Фінанси*. 2016. № 3. С. 15–23.
- Маренич А. І., Мехеда Н. Г. Виявлення та запобігання загроз кадровій безпеці. *Фінансовий простір*. 2011. № 3(3). С. 127–132.

REFERENCES

- Amosov, O.Yu. (2016). Upravlinnia kadvymy pyzkyamy yak element zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky pidpnyiemctva [Management of personnel risks as an element of ensuring economic security of the enterprise]. *Infrastruktura rynku – Market information*, 2, 372–376 [in Ukrainian].
- Semenchenko, A.V. (2015). Udoskonalennia kadrovoy bezpeky yak elementu posylennia finansovo-ekonomichnoi bezpeky pidpnyiemctva [Improvement of personnel security as an element of strengthening the financial and economic security of the enterprise]. *Biznes Inform – Business Information*, 9, 428–433 [in Ukrainian].
- Burda, I.Ya. (2011). Teoretychni aspekty kadrovoy bezpeky yak skladovoy ekonomichnoi bezpeky pidpnyiemctva [Theoretical aspects of personnel safety as a component of economic security of the enterprise]. *Naukovi zapysky (Ukrainska akademiia drukarstva) – Scientific Notes (Ukrainian Academy of Printing)*, 1, 22–29 [in Ukrainian].
- Ortynskiy, V.L. & Kernyskiy, I.S. & Zhyvko, Z.B. (2009). *Ekonomichna bezpeka pidpnyiemctv, orhanizatsii ta ustanov* [Economic security of enterprises, organizations and institutions]. Kyiv: Pravova yednist [in Ukrainian].
- Zhyvko, Z.B. & Slipa, O.Z. & Bosak, Kh.Z. (2013). Analiz pidkhodiv do vyznachennia poniattia “kadrova bezpeka” [Analysis of approaches to the definition of the concept of “personnel safety”]. *Visnyk Kam'ianets Podilskoho natsionalnoho universytetu imeni Ivana Ohienka. Ekonomichni nauky – Bulletin of Kamyans-Podilsky National University named after Ivan Ogiienko. Economic sciences*, 8, 28–31, Kam'ianets-Podilskiy: Abetka [in Ukrainian].
- Kavun, S.V. (2009). *Systema ekonomichnoi bezpeky: metodolohichni ta metodychni zasady* [Economic security system: methodological and methodological principles]. *Monograph*. Kh.: KhNEU [in Ukrainian].
- Kravchenko, V.O. (2016). Kadrovi ryzyky v systemi upravlinnia personalom orhanizatsii [Personnel risks in the system of personnel management of the organization]. *Naukovyi zhurnal “Ekonomika i Finansy” – Scientific Journal of Economics and Finance*, 3, 15–23 [in Ukrainian].
- Marenich, A.I., Mekheda, N.H. (2011). Vyavlennia ta zapobihannia zahroz kadrovii bezpetsi [Detection and prevention of threats to safety]. *Finansovy prostir – Financial procedure*, 3(3), 127–132 [in Ukrainian].



УДК 338.48:351.71:379.85

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-8](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-8)

Любчук Ольга Костянтинівна,

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри туризму, ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет», 87500, м. Маріуполь, Донецька область, вул. Університетська, 7, e-mail: lyubchuk@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-7450-4741>

Liubchuk Olga Konstantinovna,

Doctor of Public Administration, Professor, Head of the Department of Tourism State, Higher Educational Institution "Pryazovskyi State Technical University", 87500, Mariupol, Donetsk region, Universytetska str., 7, e-mail: lyubchuk@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-7450-4741>



Ярченко Юлія Віталіївна,

кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри туризму, ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет», 87500, м. Маріуполь, Донецька область, вул. Університетська, 7, e-mail: july-248@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-6744-5774>

Yarchenko Yuliia Vitaliivna,

PhD in History, Associate Professor, Assistant Professor at the Department of Tourism, Higher Educational Institution "Pryazovskyi State Technical University", 87500, Mariupol, Donetsk region, Universytetska str., 7, e-mail: july-248@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-6744-5774>.

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТРАНСФОРМАЦІЄЮ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ НА ОСНОВІ ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ

Анотація. В умовах глобалізації людської діяльності та впровадження цифрових технологій відбуваються трансформаційні процеси у сфері обслуговування, з'являються нові види туризму, нові потреби та послуги, все це потребує удосконалення державного управління туристичною галуззю.

Мета роботи. Визначити структурні складові частини механізму державного управління туристичною галуззю в умовах пандемії та цифровізації економіки. **Методологія.** До теоретико-методологічних передумов розв'язання даної проблеми можна віднести такі роботи науковців: «Проблема розвитку ринку кваліфікацій для туристичної галузі в Україні» (Любчук О.К., Ярченко Ю.В. *Вісник*), «Комбінаторика алгоритму Форда-Фулкерсона для зниження ризиків пандемії COVID-19 у міжнародному туризмі» (Sharko M., Fomishyna V., Liubchuk O., Petrushenko N., Yakymchuk T), «Методичне забезпечення управління підтриманням фінансових потоків зовнішнього туризму в глобальних ризикованих умовах» (Sharko M., Liubchuk O., Fomishyna V., Yarchenko Y., Fedorova N.,

Petrushenko N., Ohorodnyk R.), «Туризм як сучасна детермінанта суб'єктивної задоволеності життям в Україні» (Любчук О.К.), «Концептуально-стратегічні засади цільового механізму державного управління суб'єктивною задоволеністю життям українських громадян» (Любчук О.К., Ярченко Ю.В. *Менеджер*). **Наукова новизна** полягає у з'ясуванні теоретико-методологічних засад функціонування та розвитку механізму державного управління. **Висновки.** Удосконалення державного управління туристичною галуззю в умовах цифровізації економіки повинно включати розробку цільового механізму, кадрового механізму, функціонального механізму, правового механізму, інструментального механізму, організаційного механізму, фінансового механізму та механізму управління інноваційним розвитком.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, туристична галузь, інноваційні технології, цифровізація економіки.

IMPROVEMENT OF THE MECHANISM OF THE GOVERNMENT MANAGEMENT OF THE TRANSFORMATION OF THE TOURIST INDUSTRY ON THE BASIS OF INNOVATIVE TECHNOLOGIES

Abstract. In the conditions of globalization of human activity and introduction of digital technologies there are transformational processes in the sphere of service, new types of tourism, new needs and services appear, all this requires improvement of the state management of the tourist branch. **The purpose of the research.** Identify the structural components of the mechanism of public administration of the tourism industry in a pandemic and digitalization of the economy. **Methodology.** The theoretical and methodological prerequisites for solving this problem include the following works of scientists: the problem of developing the market of qualifications for the tourism industry in Ukraine (Любчук О.К., Ярченко Ю.В. *Вісник*), combinatorics of the Ford-Fulkerson algorithm to reduce the risk of the COVID-19 pandemic in international tourism (Sharko M., Fomishyna V., Liubchuk O., Petrushenko N., Yakymchuk T), methodological support for the management of financial flows of foreign tourism in the global risk environment (Sharko M., Liubchuk O., Fomishyna V., Yarchenko Y., Fedorova N., Petrushenko N., Ohorodnyk R.), tourism as a modern determinant of subjective life satisfaction in Ukraine (Любчук О.К.), conceptual and strategic principles of the target mechanism of state management of subjective satisfaction with the lives of Ukrainian citizens (Любчук О.К., Ярченко Ю.В. *Менеджер*). **The scientific novelty** is to clarify the theoretical and methodological foundations of the functioning and development of the mechanism of public administration. **Conclusions.** Improving public administration of the tourism industry in the context of digitalization of the economy should include the development of a target mechanism, personnel mechanism, functional mechanism, legal mechanism, instrumental mechanism, organizational mechanism, financial mechanism and mechanism for managing innovation development.

Key words: public administration, mechanisms of public administration, tourism industry, innovative technologies, digitalization of economy.

1. Вступ

В умовах розвитку цифрової економіки змінюються підходи до розвитку туристичної галузі, що зумовлено використанням інформаційних технологій: систем управління маркетингом, продажами і сервісом; телефонів і месенджерів; систем документообігу й управління персоналом; облікових систем і безлічі інших корпоративних додатків у сфері обслуговування. Сфера туризму є інформаційно-насиченою, характеризується широтою та складністю ділових взаємозв'язків із партнерами (з туризмом пов'язано понад 60 видів економічної діяльності), різноманітністю та розвитком туристичних послуг, динамічністю бізнес-процесів, потребою в постійному технологічному вдосконаленні та

високою конкуренцією. У туристичній індустрії широкого використання набули інноваційні технології – програми електронного бронювання та складання турів. Поява нових програм даного виду дозволила не тільки здешевити засоби зв'язку, але й дала можливість працювати всім учасникам туристичного ринку як єдиного офісу в умовах пандемії та інших викликів.

Теоретико-методологічними засадами розробки проблеми інтегративного механізму державного управління туристичною галуззю в умовах пандемії та цифровізації економіки стали такі роботи науковців: «Проблема розвитку ринку кваліфікацій для туріндустрії в Україні» (Любчук О.К., Ярченко Ю.В. *Вісник*), «Комбінаторика алгоритму Форда-Фулкерсона для зниження

ризиків пандемії COVID-19 у міжнародному туризмі» (Sharko M., Fomishyna V., Liubchuk O., Petrushenko N., Yakymchuk T), «Методичне забезпечення управління підтриманням фінансових потоків зовнішнього туризму в глобальних ризикованих умовах» (Sharko M., Liubchuk O., Fomishyna V., Yarchenko Y., Fedorova N., Petrushenko N., Ohorodnyk R.), «Туризм як сучасна детермінанта суб'єктивної задоволеності життям в Україні» (Любчук О.К.), «Концептуально-стратегічні засади цільового механізму державного управління суб'єктивною задоволеністю життям українських громадян» (Любчук О.К., Ярченко Ю.В. *Менеджер*).

Мета статті полягає у визначенні структурних складових частин механізму державного управління туристичною галуззю в умовах пандемії та цифровізації економіки.

2. Трансформація туристичної галузі на основі інтернет-технологій

Інновація умовах розвитку цифрової економіки виступає фактором зміни, як результат діяльності, втілений у новий чи удосконалений продукт, технологічні процеси, нові послуги і нові підходи до задоволення соціальних потреб (Гуцол, 2021). Використання нових технологій у розвитку виробництва або в управлінні підприємством дозволяє значно покращити його діяльність. Перевага в актуальності надається інформаційним технологіям, оскільки їх використання є необхідною умовою функціонування будь-якого сучасного засобу розміщення або підприємства харчування, забезпечуючи точність, оперативність, високу швидкість обробки та передачі інформації (Доценко). Робота з такими програмами дозволяє підприємству отримувати оперативну та достовірну інформацію про ціни і кількість вільних місць у будь-який момент часу, а також мати можливість стежити за проходженням замовлення на всіх етапах його здійснення (Вакуліна, 2015).

Інтернет-технології надають можливості туристичним підприємствам доносити інформацію і пропозицію продукту до великої кількості людей у всьому світі за порівняно невелику ціну; надавати інформацію вищої якості, ніж із традиційних друкованих джерел; забезпечувати споживачам легший і простіший спосіб бронювання продукту.

Досить актуальним є пошук нових прогресивних технологій та впровадження їх у закладах ресторанного господарства при готелях. Перспективними є інтерактивні технології, оскільки особливості їх застосування передусім полягають у відсутності необхідності очіку-

вання офіціанта для оформлення замовлення, виключаючи помилки. Для цього на сенсорних панелях розміщується меню закладу з простою навігацією, що дозволяє не тільки отримати повну інформацію про страву, а й також внести уточнення щодо її приготування, яке передається на виробництво. До використання також доступна кнопка виклику офіціанта і можливість розрахунку безконтактним способом.

На даний час вже існують різні системи бронювання, вони відрізняються одна від одної набором пропонованих послуг і технологією своєї роботи: глобальні та спеціалізовані. Глобальні системи мають універсальний профіль та поєднують у собі бронювання авіаквитків, місць в готелі, квитків на інші види транспорту, квитків на культурні заходи. Найбільшими системами на сьогодні є: Amadeus, Galileo, Sabre, Worldspan.

Серед учасників світового туристичного ринку найбільш гнучкими є авіакомпанії. Вони першими спостерігають вигоди залучення інновацій в бізнесі, в основному у сфері міжнародних розрахунків. Наприклад, авіакомпанія Lufthansa вже налаштована на використання у своїй роботі технологій Blockchain. Інформація про маршрути, подорожуючих та бронювання квитків допоможе вибудувати більш ефективну маркетингову політику. Marriott, Best Western, Kayak, Carlson Rezidor та інші оператори вже використовують ці технології. Окрім наявних робіт-співробітників деяких потужних аеропортів світу, роботи починають працювати також в готелях. Robotic Process Automation (RPA) допоможе підприємствам виконувати адміністративні задачі більш якісно і дешево (Атаманчук, 2019).

Використання комунікаційних інтернет-технологій як комплексу програм електронного листування (Microsoft Outlook, Gmail.com, mail.ru, i.ua), відеозв'язку (skype), файлообмінники (ex.ua, fs.to, Google Drive) надає можливості через мережу Інтернет обмінюватися інформацією, здійснювати телефонний і відео-зв'язок, влаштовувати телемости, конференції та наради. Новим кроком у розвитку даного виду технології стало широке розповсюдження мобільних додатків, що називають «месенджерами»: viber, what's up, telegram. Їх поява пов'язана з популяризацією і здешевленням смартфонів та послуг мобільного Інтернету. Дані додатки дозволяють безкоштовно здійснювати дзвінки за кордон та обмінюватися короткими текстовими повідомленнями.

Якість інформації стає однією з їхніх можливих переваг, оскільки турфірми беруть участь у конкурентній боротьбі. Туристи обирають

приймаючі центри переважно на основі отриманої ними інформації. Щоб забезпечити її кращу якість, підприємства повинні підготувати більш атрактивний інформаційний пакет, ніж конкуренти. Одне з ключових завдань – це створення бази даних мультимедійної інформації за туристичними напрямками для просування в режимі онлайн. Така інформація має бути ґрунтовною, міститися в електронному форматі, а також регулярно перевірятися та оновлюватися (Скарга, 2021).

3. Державне управління туристичною галуззю в умовах цифровізації економіки

Розвиток економіки у ХХІ ст. зумовлений наскрізною цифровізацією. Однією зі сфер, яка активно використовує здобутки інформаційно-комунікаційних технологій, є туризм, де під впливом глобалізації людської діяльності й технологічного розвитку відбувається формування нового виду туризму – віртуального туризму. Становлення та розвиток інформаційного співтовариства зумовлює можливість створення й просування нової культури, яка базується на взаємодії не з реальними предметами, а з їх спеціально розробленими моделями, графічними зображеннями (зокрема, пейзажними) та віртуальними образами. Інформаційні технології достатньо ефективно можуть замінити людині пряме спілкування з природними, історичними, архітектурними й іншими духовними і реальними об'єктами дійсності.

За результатами дослідження форм державного регулювання туризмом у 194 країнах світу виявлено, що більшість із них для нормалізації роботи туристичної сфери поєднують елементи державного управління і ринкового саморегулювання. Це призводить до утворення декількох основних моделей державного втручання в туристичну діяльність, які відображують повний спектр проблеми – від створення сильних міністерств туризму до надання туристичним підприємствам можливості представляти власні інтереси за допомогою регіональних структур. У країнах із розвинутою економікою державне регулювання туристичної галузі може бути мінімальним. Країнам, що розвиваються, та країнам із перехідною економікою, навпаки, необхідна підвищена увага на державному рівні до розвитку туристичної сфери. Повне ж відсторонення держави від проблем розвитку туризму може згубно відбитися на усіх учасниках туристичної діяльності

На території України промотором розвитку віртуального туризму є компанія Google. З ініціативи та інформаційно-технічної підтримки

компанії у партнерстві з Міністерством культури України 2017 року в рамках кампанії «Автентична Україна» розроблені віртуальні екскурсії. В Україні відбувається співпраця Державного агентства розвитку туризму України та Компанії Google: віртуальні подорожі до музеїв у форматі Street View; освітня програма «Google для туризму: розвиток бізнесу онлайн»; створення цифрової інфраструктури музеїв на базі Microsoft 365 та ін.

Вважаємо, що складовими частинами механізму державного управління туристичною галуззю в умовах цифровізації економіки є: цільовий, кадровий, функціональний, правовий, інструментальний, організаційний, фінансовий, управління інноваційним розвитком, позитивна взаємодія яких на основі методології компетентнісного, системного, синергетичного підходів дозволить досягти позитивного ефекту синергії.

До способів активізації удосконалення державного управління трансформацією сфери обслуговування слід віднести такі:

- 1) створення відповідної правової бази;
- 2) фінансування впровадження інноваційних технологій в галузі туризму з урахуванням коефіцієнтів витрат та розвитку;
- 3) оцінка сучасного стану підготовки кадрів для туристичної галузі для цифрової економіки;
- 4) посилення підтримки і розвитку творчого, підприємницького потенціалів для сфери обслуговування;
- 5) підготовка фахівців з туризму до соціального інноваторства та набуття цифрових навичок та вмінь.

4. Висновки.

Для нинішнього розвитку туристичної діяльності характерними є нові тенденції, серед яких є впровадження інновацій, в тому числі ІТ-технологій, які забезпечують інформатизацію та швидкий обмін даними, інтеграцію та взаємозв'язок усіх учасників туристичного ринку, можливість урахування індивідуальних особливостей кожного клієнта у процесі задоволення його потреб, підвищення швидкості обслуговування, оперативний зворотний зв'язок, підвищення ефективності діяльності туристичних підприємств. Складовими механізму державного управління туристичною галуззю в умовах цифровізації економіки повинні стати такі: цільовий, кадровий, функціональний, правовий, інструментальний, організаційний, фінансовий, управління інноваційним розвитком, позитивна взаємодія яких на основі методології компетентнісного, системного, синергетичного підходів дозволить досягти позитивного ефекту синергії

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Атаманчук З.А. Перспективи розвитку міжнародного туризму в умовах цифровізації економіки. *Сучасні проблеми розвитку туризму в Україні* : міжнар. наук. -практ. конф. (Львів, 16-17 трав. 2019 р.). Львів : ЛІЕТ, 2019. С. 111–119. URL: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2020-4-21-27>.
2. Вакуліна Ю.В., Філатов В.В. Використання новітніх технологій у туризмі. *Туристичний та готельно-ресторанний бізнес в Україні: проблеми розвитку та регулювання* : матеріали VI міжнародної ювілейної до 55-річчя ЧДТУ науково-практичної конференції (м. Черкаси, 26-27 бер. 2015 р.). Черкаси, 2015. С. 328–331.
3. Герасименко В. Інтернет як засіб просування туристичних послуг. *Маркетинг в Україні*. 2009. № 2. С. 41–46.
4. Гуцол А. Інновації в готельно-ресторанному сервісі та туризмі: навчально-методичний посібник. Северодонецьк : ПП «Поліграф-Сервіс», 2021. 354 с.
5. Доценко В.Ф., Шидловська О.Б., Медвідь І.М., Бедусенко Л.С. Інформаційні технології в готельній індустрії України: реалії та перспективи. URL: <http://dspace.nuft.edu.ua/bitstream/123456789/30812/5/hotel-10.pdf>.
6. Любчук О.К. Туризм як сучасна детермінанта суб'єктивної задоволеності життям в Україні. *Вісник Приазовського державного технічного університету*. Серія: Економічні науки: Зб. наук. праць. Маріуполь : ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет». Вип. 35. 2018. С. 154–159.
7. Любчук О.К., Ярченко Ю.В. Концептуально-стратегічні засади цільового механізму державного управління суб'єктивною задоволеністю життям українських громадян. *Менеджер*. № 3(76). 2017. С. 76–82.
8. Любчук О.К., Ярченко Ю.В. Проблема розвитку ринку кваліфікацій для туристичної індустрії в Україні. *Вісник Приазовського державного технічного університету*. Серія: Економічні науки : Зб. наук. праць. Маріуполь : ДВНЗ «ПДТУ», 2017. Вип. 34. С. 127–135.
9. Скарга О.О. Інтернет-технології як засіб просування туристичних послуг. *Актуальні проблеми науки та освіти*: збірник матеріалів XXIII підсумкової науково-практичної конференції викладачів. (м. Маріуполь, 5 лют. 2021 р.). Маріуполь, 2021. С. 32–34.
10. Sharko M., Fomishyna V., Liubchuk O., Petrushenko N., Yakymchuk T., Chaika-Petehyrych L. (2021) Combinatorics of the Ford-Fulkerson Algorithm to Reduce the Risks of the COVID-19 Pandemic in International Tourism. In: Hu Z., Petoukhov S., Dychka I., He M. (eds) *Advances in Computer Science for Engineering and Education IV. ICCSEEA 2021. Lecture Notes on Data Engineering and Communications Technologies*, vol 83. Springer, Cham. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-80472-5_30.
11. Sharko M., Liubchuk O., Fomishyna V., Yarchenko Y., Fedorova N., Petrushenko N., Ohorodnyk R. (2020) Methodological Support for the Management of Maintaining Financial Flows of External Tourism in Global Risky Conditions. In: Babichev S., Peleshko D., Vynokurova O. (eds) *Data Stream Mining & Processing. DSMP 2020. Communications in Computer and Information Science*, vol 1158. Springer, Cham. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-61656-4_12– P.188-201.

REFERENCES

1. Atamanchuk Z.A. (2019) Perspektivi rozvitku mizhnarodnogo turizmu v umovah tsifrovizatsii ekonomiki [Prospects for the development of international tourism in the context of digitalization of the economy]. *Suchasni problemy rozvitku turizmu v Ukraini* [Modern problems of tourism development in Ukraine]: International Scientific and Practical Conference (Lviv, 16-17 May 2019). Lviv. P. 111–119. URL: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2020-4-21-27>. [in Ukrainian].
2. Vakulina Yu.V., Filatov V.V. (2015) Viktoristanie novitnih tehnologii u turizmi [Use of the latest technologies in tourism]. *Nuristychnii ta gotelno-restorannii biznes v Ukraini: problemy rozvitku ta regulivaniia* [Tourism and hotel and restaurant business in Ukraine: problems of development and regulation]: Proceedings of the 4th International Scientific and Practical Conference (Cherkasy, 26 – 27 March 2015 p.). Cherkasy. P. 328–331. [in Ukrainian].
3. Gerasimenko V., Davidenko I. (2009) Internet yak zasib prosuvannia turystychnih poslug [Internet as a means of promoting tourist services]. *Marketing v Ukraini* [Marketing in Ukraine]. № 2. P. 41–46. [in Ukrainian].
4. Gutsol A. (2021) Innovatsii v gotelno-restorannomu sirvisi ta turizmi [Innovations in hotel and restaurant service and tourism] : educational and methodical manual. – Severodonetsk. – 354 P. [in Ukrainian].
5. Dotsenko V. F., Shydlovska O. B., Medvid I. M., Bedusenko L. S. Informatsiini tehnologii v gotelnii industrii Ukrainy: realii ta perspektivi [Information technologies in the hotel industry of Ukraine: realities and prospects] URL : <http://dspace.nuft.edu.ua/bitstream/123456789/30812/5/hotel-10.pdf>. [in Ukrainian].
6. Lyubchuk O.K. (2018) Turyzm yak suchasna determinanta subyektivnoyi zadovolenosti zhyttyam v Ukraini [Tourism as a modern determinant of subjective life satisfaction in Ukraine]. *Visnyk Pryazovskoho derzhavnogo tekhnichnoho universytetu. Seriya: Ekonomichni nauky* [Bulletin of the Pryazovkyi State Technical University. Series: Economic Sciences]: Collection of scientific works. Mariupol. № 35. P. 154-159. [in Ukrainian].
7. Lyubchuk O.K., Yarchenko Yu.V. (2017) Kontseptualno-stratehichni zasady tsiliovoho mekhanizmu derzhavnogo upravlinnya subyektivnoyu zadovolenistyu zhyttyam ukraiyinskykh hromadyan [Conceptual-strategic principles of the target mechanism of state management of subjective life satisfaction of Ukrainian citizens]

- tual and strategic principles of the target mechanism of state management of subjective satisfaction with the lives of Ukrainian citizens]. *Manager*. №3(76). P. 76-82. [in Ukrainian].
8. Lyubchuk O.K., Yarchenko Yu.V. Problema rozvytku rynku kvalifikatsiy dlya turystychnoyi industriyi v Ukraini [The problem of qualification market development for the tourism industry in Ukraine]. *Visnyk Pryazovskoho derzhavnoho tekhnichnoho universytetu. Seriya: Ekonomichni nauky* [Bulletin of the Pryazovsky State Technical University. Series: Economic Sciences]: Collection of scientific works. Mariupol. № 34. P. 127–135. [in Ukrainian].
 9. Skarga O.O. (2021) Internet-tekhnohiiyi yak zasib prosuvannya turystychnykh posluh [Internet technologies as a means of promoting tourist services]. Aktualni problemy nauky ta osvity [Current issues of science and education] : Proceedings of the 23th International Scientific and Practical Conference (Mariupol, 5 February 2021 p.). Mariupol. P. 32–34. [in Ukrainian].
 10. Sharko M., Fomishyna V., Liubchuk O., Petrushenko N., Yakymchuk T., Chaika-Petehyrych L. (2021) Combinatorics of the Ford-Fulkerson Algorithm to Reduce the Risks of the COVID-19 Pandemic in International Tourism. In: Hu Z., Petoukhov S., Dychka I., He M. (eds) *Advances in Computer Science for Engineering and Education IV. ICCSEE 2021. Lecture Notes on Data Engineering and Communications Technologies*, vol 83. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-80472-5_30. [in English].
 11. Sharko M., Liubchuk O., Fomishyna V., Yarchenko Y., Fedorova N., Petrushenko N., Ohorodnyk R. (2020) Methodological Support for the Management of Maintaining Financial Flows of External Tourism in Global Risky Conditions. In: Babichev S., Peleshko D., Vynokurova O. (eds) *Data Stream Mining & Processing. DSMP 2020. Communications in Computer and Information Science*, vol 1158. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-61656-4_12– P.188-201. [in English].



УДК 351.851.072.2:613](477)(045)

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-9](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-9)

Олексієнко Олександра Миколаївна,
заступник директора, Броварська загальноосвітня школа I-III ступенів № 6 Броварської міської ради, академік, Міжнародна академія культури безпеки, екології та здоров'я, аспірант, ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», 02000, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, e-mail: olexs67@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-3114-3154>

Oleksiiienko Oleksandra Mykolaivna,
Deputy Director, Brovary Secondary School of I-III Grades № 6 of Brovary City Council, Academician, International Academy of Safety, Ecology and Health Culture, Postgraduate Student, Private Joint-Stock Company "Higher education institution "Interregional Academy of Personnel Management", 02000, Kyiv, Frometivska, 2, e-mail: olexs67@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-3114-3154>

ЗДОРОВ'ЯЗБЕРЕЖУВАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ ДЛЯ РОЗБУДОВИ ОСВІТНЬОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ КОНТЕКСТ

Анотація. Мета роботи. Метою статті є здійснення ґрунтовного аналізу встановлення сутності механізмів державного управління створення здоров'язбережувального освітнього простору в Україні.

Методологія. У запропонованій статті проаналізовані поняття вдосконалення, реформування, оптимізації й інтенсифікації в освіті, ефективність і готовність керівних кадрів до управління впровадженням сучасних методик здоров'язбережувальних технологій, організації освітнього простору та його вплив на якість життєдіяльності всіх суб'єктів закладу освіти: безпеки життя, створення здоров'язбережувального освітнього простору, формування іміджу закладу освіти, екологічної культури, здоров'я. Узагальнено різні підходи до визначення змісту та структури поняття «механізм державного управління».

Наукова новизна. Проаналізовано використання терміна «механізми державного управління» у стратегічних документах щодо розвитку системи освіти. Запропоновано визначення та структурну модель механізму державного управління розвитком загальної середньої освіти.

Висновки. Механізми державного управління підготовкою кадрів для створення здоров'язбережувального освітнього простору можуть бути розбудовані на основі гуманістичної тріади сучасної філософії освіти «людина – освіта – екологія – педагогічна культура». Необхідним є створення дієвих механізмів державно-громадського управління системою освіти як шляхом утворення нових інститутів, так і шляхом удосконалення діяльності вже наявних. Доцільним є створення при державних органах управління низки експертних рад – постійно діючих дорадчих органів, функціонування яких підвищить рівень участі працевдавців закладів освіти, громадських і професійних об'єднань у виробленні рішень із найважливіших питань створення державних механізмів здоров'язбережувального простору освіти України.

Ключові слова: державне управління, державні механізми державного управління, освітній простір, розвиток освіти, здоров'язбережувальні технології, здоров'я, безпека життя, управління.

HEALTH-PRESERVING MECHANISMS FOR THE DEVELOPMENT OF THE EDUCATIONAL SPACE OF UKRAINE: PUBLIC ADMINISTRATION CONTEXT

Abstract. *The purpose of the work.* The purpose of the article is to conduct a thorough analysis of the essence of the mechanisms of public administration to create a healthy educational space in Ukraine.

Methodology. The proposed articles analyze the concepts of improvement, optimization, intensification and intensification in education, efficiency and readiness of managers to implement the reform of modern methods of health technologies, organization of educational space and its impact on the quality of life of all subjects: safety, life health-preserving educational space, the formation of educational institutions, environmental culture, health. Generally different approaches to determining the content and structure of the concept of mechanism of public administration.

Scientific novelty. The use of the term mechanisms of public administration in strategic documents for the development of the education system is analyzed. The definition and structural model of the mechanism of state management of general secondary education development are offered.

Conclusions. Mechanisms of state management of training for the creation of a healthy educational space can be built on the basis of the humanistic triad of modern philosophy of education “man – education – ecology – pedagogical culture”. It is necessary to create effective mechanisms for public administration of the education system both through the establishment of new institutions and the improvement of existing ones. It is expedient to establish a number of expert councils at state governing bodies – permanent advisory bodies, which function as an increased level of participation of practicing educational institutions, public and professional associations, in developing mechanisms for decision-making on these issues.

Key words: public administration, state mechanisms of public administration, educational space, development of education, health-preserving technologies, health, safety of life, management.

1. Вступ

Сьогодні у вітчизняній сфері освіти відбувається формування нових стандартів щодо забезпечення високої якості, доступності та конкурентоспроможності освітніх послуг. У зв'язку із цим виникла потреба впровадження нових, науково обґрунтованих підходів щодо модернізації системи державного управління освітою в Україні, вдосконалення взаємозв'язку державного управління та самоуправління навчальних закладів, перерозподілу адміністративних функцій із делегуванням оптимального обсягу державних механізмів на всі вертикалі державного управління. В умовах проведення в Україні реформи публічного управління та децентралізації особливої актуальності набуває проблема науково-методологічного забезпечення здійснюваних реформ. Виникнення нових процесів у публічному управлінні зумовлює створення нових механізмів, які ще недостатньо досліджені науковцями. Розгляд основних наукових підходів до класифікації механізмів державного управління із впровадження здоров'язбережувальних технологій України сприятиме визначенню змісту наукової категорії «механізм державного управління здоров'язбережувальним процесом». Зазначене допоможе з'ясувати класифікацію механізмів державного управління

створенням здоров'язбережувального освітнього простору в Україні відповідно до розглянутих наукових класифікацій.

Особливої актуальності набуває проблема ефективності освітнього простору через удосконалення наявних і запровадження нових механізмів державного управління Нової української школи (НУШ). Однак у нормативно-правовій базі недостатньо конкретизовано визначення поняття «механізм державного управління». Визначення механізмів державного управління (МДУ), їх ідентифікація та розроблення належать до актуальних наукових проблем та здійснюються дослідниками за багатьма підходами, такими як: структурний і системний підходи, аспектний підхід (адміністративні, економічні, інформаційно-психологічні), і в різних наукових галузях (у суспільствознавчих науках, у теорії управління організаційними системами (механізми функціонування, управління, управління проектами), в економічній теорії (механізм як стратегічна гра між суб'єктами та центром), в організаційному дизайні (координаційні механізми)).

Наукові парадигми постачають теорії державного управління науково-методологічні та організаційно-правові основи формування і функціонування механізмів державного управ-

ління загальною середньою освітою, які потребують свого використання в практиці державного управління (Горяна, Терентьева, 2018). Адже недостатня розробленість на науковому рівні функціонування механізмів державного управління впровадженням здоров'язбережувального контенту розвитку освітнього простору в Україні, наявність значних недоліків у нормативно-правовому забезпеченні управління вказаним спектром освітньої сфери вимагає уваги різних вертикалей влади. За статистичними даними, спостерігається постійне зростання рівня поширеності захворювань серед населення України. Первинна захворюваність практично не падає з 2015 року, хоча в період 2011–2014 рр. спостерігалася тенденція до зниження рівня поширеності захворюваності населення України.

Пошуки вдосконалення державного управління освітою, оптимального розподілу повноважень між різними рівнями управління є предметом постійної уваги теоретиків і практиків державного управління. Удосконалення механізмів державного управління освітою в Україні на сьогодні є досить актуальним.

2. Аналіз останніх публікацій за проблематикою

Аналіз філософських, психологічних і педагогічних зарубіжних і вітчизняних джерел, присвячених різним аспектам організації здоров'язбережувального освітнього простору, дає змогу дослідити проблеми в працях таких вітчизняних науковців: Л. Горяної, М. Співак, І. Семенець-Орлової, Н. Терентьевої. Незважаючи на значний науковий та практичний інтерес до окресленої предметної галузі, *невирішеною частиною проблеми* є дослідження державних механізмів управління освітою в контексті здійснення реформи освіти в Україні.

3. Обґрунтування особливостей функціонування системи освіти

Для детальнішого дослідження різних аспектів державних механізмів здоров'язбережувальної діяльності системи освіти України її необхідно розглядати також як багатоаспектну систему, що функціонує на основі вертикальних і горизонтальних державних вертикалей. Наукове обґрунтування особливостей функціонування системи освіти в територіальному аспекті потрібне для адекватного відтворення різноманітності соціо-економічних, природних, культурних умов громад України.

Отже, актуалізуємо сутність державних механізмів упровадження здоров'язбережувальних технологій в освітній простір із метою

збереження здоров'я дітей і молоді, працездатного дорослого населення; усвідомлення педагогічними, науково-педагогічними працівниками відповідальності за збереження власного здоров'я як суспільної цінності. Окремі автори розглядають здоров'язбережувальні технології як частину педагогічної науки, зокрема, вони обґрунтовують, що аналіз уявлень про поняття «здоров'язбережувальні технології» у системі освіти свідчить про необхідність виокремлення здоров'язбережувальних освітніх технологій з гігієнічного, медичного і реабілітаційного контекстів і вдосконалення педагогічного наповнення даного поняття (Горяна, Терентьева, 2018, с. 12).

Важливою частиною державного управлінського процесу є кінцеве оцінювання його ефективності. Ефективність управлінської діяльності органів державної влади є однією з необхідних умов успішного функціонування системи державного управління. На фоні кількісного експонентного розширення освітньої системи (збільшення кількості закладів освіти) різко загострилися проблеми розвитку освіти. Такими нагальними проблемами є (Семенець-Орлова, 2015, с. 29):

1) відносна зниження якості й релевантності освіти, неадекватність її змісту сучасним вимогам, неврахування державних механізмів управління створенням здоров'язбережувального освітнього простору;

2) невідповідність підготовки керівних кадрів освіти державним механізмам для задоволення потреб освіти;

3) необхідність реформування системи підготовки науково-педагогічних кадрів, системи підвищення кваліфікації викладачів відповідно до державних механізмів управління.

У контексті нашого дослідження ми ставимо завдання довести причинно-наслідкові зв'язки різних складових частин культури здоров'язбереження та успішності організації (наприклад, фінансових результатів). Культура здоров'язбереження як державний механізм у всьому різноманітті індивідуальних установок численних співробітників може не мати прямого впливу на відносини до сфери їхньої діяльності. Однак, безсумнівно, вона здатна мати величезне значення в розв'язанні здоров'ятворчих і здоров'яформуючих організаційних питань серед усіх учасників освітнього простору. Наприклад, державні механізми здоров'язбережувального управління фізкультурно-спортивної діяльності суттєво зміцнюють ціннісні здоров'язбережувальні орієнтації, що слугує свого роду соці-

альним механізмом об'єднання управлінських рішень створення здоров'язбережувального освітнього простору воєдино, а участь у спільних здоров'язбережувальних заходах, поза форматом професійної діяльності, підсилює почуття лояльності учасників навчально-виховного середовища до педагогічних працівників і керівництва, знижує плинність кадрів, підвищує готовність до виконання роботи в ситуаціях, коли це не дуже привабливо.

Результати вивчення морально-ціннісних позицій державних механізмів здоров'язбереження в самоменеджменті управлінських кадрів в освітньому середовищі виявили деяку недосконалість соціально-психологічних установок на відповідальність за формування, розвиток і збереження власного здоров'я та здоров'я суб'єктів освітнього простору (у більшості співробітників), слабкорозвинену здоров'язбережувальну компетентність, нівеляцію домінант здоров'язбереження та здоров'ятворення. Стосовно керівників закладів освіти, то стає очевидним незнання державних механізмів управління проектами і методичного супроводу моделей освітньої здоров'язбережувальної діяльності, які в ролі експерименту нами розроблялись та пропонувались керівникам, що свідчить про недостатній рівень їхньої здоров'язбережувальної компетентності. При цьому сьогодні професійне здоров'я і творче довголіття педагогічного працівника є стратегічним чинником, яке визначає успішність розвитку освіти в цілому (Горяна, Терент'єва, 2018, с. 136). З огляду на вищевикладене особливого значення набуває сформованість здоров'язбережувальної компетентності, проблема державних механізмів посилення процесуальної сторони управління створенням освітнього здоров'язбережувального простору, в розв'язанні якої провідна роль надається сформованості готовності керівних кадрів до проєктування і побудови педагогічного процесу на основі культурологічного та аксіологічного підходів, що простежується в дослідженнях проблеми модернізації державного управління сучасною освітою.

4. Висновки

Механізми державного управління підготовкою кадрів для створення здоров'язбережувального освітнього простору можуть бути розбудовані на основі гуманістичної тріади сучасної філософії освіти «людина – освіта – екологія – педагогічна культура». Базовими компонентами вдосконалення зазначеного механізму постають гуманізація і демократизація навчально-виховного процесу в системі профе-

сійної освіти. Необхідним є створення дієвих механізмів державно-громадського управління системою освіти як шляхом утворення нових інститутів, так і шляхом удосконалення діяльності вже наявних. Доцільним є створення при державних органах управління низки експертних рад – постійно діючих дорадчих органів, функціонування яких підвищить рівень участі працевдавців закладів освіти, громадських і професійних об'єднань у виробленні рішень із найважливіших питань створення державних механізмів здоров'язбережувального простору освіти України. Мінімальний набір експертних рад повинен включати освітні здоров'язбережувальні стандарти з моніторингу та контролю якості освіти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Горяна Л., Терент'єва Н. Здоров'язбережувальний контент формування професійного іміджу педагогічних працівників у вітчизняному освітньому просторі. Професійний успіх у контексті сталого розвитку: освіта, економіка, екологія : монографія. Черкаси : Видавець Чабаненко Ю.А., 2018. 286 с.
2. Семенець-Орлова І. Альтернативні класифікації освітніх змін. *Збірник ОРІДУ НАДУ «Актуальні проблеми державного управління»*. 2015. № 3. С. 26–31.
3. Семенець-Орлова І. Державне управління освітніми змінами в Україні: теоретичні засади. Київ : ЮСТОН, 2018. 420 с.
4. Семенець-Орлова І. Державне управління освітніми змінами: наукові категорії, методологія та актуальна проблематика досліджень на основі досвіду України та США. *Університетські наукові записки*. 2015. Вип. 1. С. 302–310.
5. Співак М.В. Державна політика здоров'язбереження: світовий досвід і Україна : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Видавництво «Логос», 2016. 536 с.
6. Управління освітою. Навчальний посібник для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності «Держ.управління». Київ, 1997. 302 с.
7. Федько О.А., Радиш Я.Ф. Категорійно-понятійний апарат ідеології здоров'я у дискурсі науки державного управління. *Економіка та держава*. 2010. № 4. С. 102–106.

REFERENCES

1. Goryana, L. Terent'yeva, N., (2018). Zdorov'ya-zberezhuval'ny`j kontent formuvannya profesijnogo imidzhu pedagogichny`x pracivny`kiv u vitchy`znyanomu osvith`omu prostori. Profesijnny`j uspih u konteksti stalogo rozvy`tku: osvita, ekonomika, ekologiya [Health-preserving content forms the professional image of teachers in the domestic

- educational space. Professional success in the context of sustainable development: education, economics, ecology]. *Monograf*. Kyiv. [in Ukrainian].
2. Semenets-Orlova, I. (2015). Alternative classification of education changes [Alternatyvni klasyfikatsii osvitykh zmin]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actually problems of public administration*, 3, 26-31. [in Ukrainian].
 3. Semenets-Orlova, I. (2018). *Derzhavne upravlinnia osvitynymi zminamy v Ukraini: teoretychni zasady [Public administration of educational change in Ukraine: theoretical principles]* Kyiv, YUSTON [in Ukrainian].
 4. Semenets-Orlova, I. (2015). Derzhavne upravlinnia osvitynymi zminamy: naukovi katehorii, metodolohiia ta aktualna problematyka doslidzhen na osnovi dosvidu Ukrainy ta SSHA [Public management of educational change: scientific categories, methodology and current research issues based on the experience of Ukraine and the United States]. *Universytetski naukovyi zapysky – University Scientific Notes*, 1, 302-311 [in Ukrainian].
 5. Spivak, M. (2016). Derzhavna polityka zdorov'yazberezheniya: svitovyj dosvid i Ukrainy [State health policy: world experience and Ukraine]. Kyiv: Institute of State and Law. V.M. Koretsky NAS of Ukraine; Logos Publishing House. [in Ukrainian].
 6. Upravlinnya osvityu. (1997). [Education Management]. Navchal'nyj posibnyk dlya sluxachiv, aspirantiv, doktorantiv special'nosti «Derzh.upravlinnya». Textbook for students, graduate students, doctoral students majoring in «State Management». Kyiv. [in Ukrainian].
 7. Fedko, O. (2010). Kategorijno-ponyatijnyj aparat ideologiyi zdorov'ya v u dy'skursi nauky derzhavnogo upravlinnya [The categorical-conceptual apparatus of the ideology of health in the discourse of public administration science] *Economics and state*. 2010. 4.102–106. [in Ukrainian].

Орел Марія Григорівна,

доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування, ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, e-mail: orelmailm@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-9071-5602>

Orel Mariia Hryhorivna,

Doctor of Public Administration, Professor at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, e-mail: orelmailm@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-9071-5602>



Клочко Олексій Анатолійович,

аспірант кафедри публічного адміністрування, ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, e-mail: olexiy.klochko@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3482-5054>

Klochko Oleksii Anatoliiovych,

Postgraduated Student at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, e-mail: olexiy.klochko@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3482-5054>



АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ У ВІДПОВІДНОСТІ ДО СТАНДАРТІВ НАТО

Анотація. Мета роботи. У статті досліджувались актуальні проблеми нормативно-правового забезпечення сектору безпеки й оборони у відповідності до стандартів НАТО.

Методологія. Дослідження розпочалося з комплексного аналізу управління у сфері національної безпеки, актуальних, нагальних проблем нормативно-правового забезпечення сектору безпеки й оборони, що мало на меті здійснити пошук напрямів розвитку ефективної системи управління та визначити подальші напрями адаптації у відповідності до стандартів НАТО. За основу було взято аналітичний аналіз нормативних актів й наукових праць з використанням контент-аналізу, структурно-функціонального, системного, компаративного та абстрактно-логічного методів.

Наукова новизна. Унаслідок цього було визначено, що однією із ключових вимог для отримання Україною Плану дій щодо членства в НАТО та подальшого поглиблення євроатлантичної інтеграції з метою набуття членства в Альянсі є упровадження стандартів Північноатлантичного альянсу у вітчизняне законодавство. Було акцентовано увагу саме на питанні виконання вказаних завдань, основним з яких було визначено імплементацію стандартів процедур НАТО у систему нормативно-правового забезпечення, яка регулює відносини в секторі безпеки й оборони. Окремо було виокремлено значну частину вже опрацьованих та прийнятих рішень щодо впровадження стандартів НАТО.

Висновки. Так, у процесі стандартизації і досягнення стану взаємосумісності сектору безпеки й оборони України з відповідними силами НАТО визначено низку актуальних проблем взаємосумісності нормативно-правового забезпечення сектору безпеки й оборони зі стандартами НАТО, це зокрема: співвідношення понятійно-категорійного апарату оборонного сектору України з тим, що використовується в Альянсі; дотримання принципів верховенства права і прав людини, здійснення демократичного цивільного контролю над збройними силами, створення належної структури планування та виконання оборонного бюджету. Визначено, що нормативно-правове законодавство у секторі безпеки й оборони потребує подальшого вдосконалення щодо дотримання основних принципів діяльності НАТО.

Ключові слова: національна безпека, нормативно-правове забезпечення, Збройні Сили України, сектор безпеки й оборони, процес реформування, стандарти НАТО.

CURRENT PROBLEMS OF LEGISLATIVE SUPPORT OF THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR IN ACCORDANCE WITH NATO STANDARDS

Abstract. The purpose of the research. In the article examines current problems of legislative support of the security and defense sector in accordance with NATO standards.

Methodology. The study began with a comprehensive analysis of management in the sphere of national security, topical, urgent problems of regulatory support of the security and defenses sector. This was intended to search for directions for the development of an effective management system and identify further areas of adaptation in accordance with NATO standards. An analytical analysis of normative acts and works using content analysis, structural-functional, systemic, comparative and abstract-logical methods was taken as a basis.

Scientific novelty. As a result, it was determined that the introduction of NATO standards into domestic legislation is one of the key requirements for Ukraine to receive the NATO Membership Action Plan and further deepen Euro-Atlantic integration with the aim of joining the Alliance. Attention was focused specifically on the issue of performing these tasks. The main one was the implementation of NATO procedures standards in the system of legal and regulatory support governing relations in the security and defenses sector. Separately, a significant part of the already worked out and adopted decisions on the implementation of NATO standards was highlighted.

Conclusions. Thus, the number of topical issues of interoperability of legal and regulatory support of the security and defenses sector with NATO standards in the process of standardization and achievement of the state of interoperability of the security and defense sector of Ukraine with the corresponding NATO forces were identified. These are: the correlation of the conceptual and categorical apparatus of the defense sector of Ukraine with that used in the Alliance; upholding the principles of the rule of law and human rights; implementing democratic civilian control of the armed forces; creating an appropriate structure for planning and implementing the defense budget. It was determined that the regulatory and legal legislation in the security and defense sector requires further improvement of compliance with the basic principles of NATO activities.

Key words: national security, legislative support, Armed Forces of Ukraine, security and defense sector, reform process, NATO standards.

Вступ.

В умовах актуалізації усіх аспектів оборонної діяльності держави, формування та реалізації державної політики щодо забезпечення

національної безпеки важливим проблемним питанням є система нормативно-правового забезпечення сектору безпеки й оборони. Започатковані в Україні процеси реформування сек-

тору безпеки й оборони перебувають у процесі трансформації та приведені до сумісності зі збройними силами країн-членів НАТО. Імплементація нормативно-правового забезпечення сектору безпеки й оборони до стандартів армій держав – членів НАТО, наближення їх розвитку до принципів і стандартів, прийнятих в арміях розвинутих держав – членів НАТО, є пріоритетним завданням.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Процесу реформування Збройних Сил України згідно зі стандартами НАТО присвячено дослідження С. Полторака, Є. Романенка, С. Стріхи, О. Червякової та ін. Окремі питання військової стандартизації у сфері безпеки й оборони в контексті імплементації та використання стандартів НАТО розглянуті певним чином у наукових працях А. Семенченка, А. Павліковського, В. Фролова, Ф. Саганюка, В. Павленка та ін.

Разом із цим зауважимо, що питанням нормативно-правового забезпечення сектору безпеки й оборони у відповідності до стандартів НАТО досі не приділено належної уваги, тому метою статті є розгляд актуальних проблем нормативно-правового забезпечення сектору безпеки й оборони у відповідності до стандартів НАТО.

2. Нормативно-правове забезпечення сектору безпеки й оборони.

Політика національної безпеки України ґрунтується на положеннях Конституції України щодо реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Організації Північноатлантичного договору. У Стратегії національної безпеки України зазначено, що для зміцнення особливого партнерства з НАТО та набуття повноправного членства в Організації Північноатлантичного договору Україна планує досягти в максимально стислі строки достатньої взаємосумісності Збройних Сил України та інших складових сектору безпеки і оборони з відповідними структурами держав Альянсу та суттєво активізувати реформи у рамках імплементації річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО.

Стратегією воєнної безпеки України визначені цілі, пріоритети та завдання реалізації державної політики у сфері безпеки й оборони. Сили оборони України повинні бути побудовані на національних і євроатлантичних цінностях, взаємосумісні з відповідними компетентними органами держав-членів НАТО та спроможні робити гідний внесок у проведення операцій НАТО.

Згідно зі Стратегією воєнної безпеки України необхідно завершити впровадження у силах оборони військових (адміністративних, оперативних і технічних) стандартів, прийнятих у збройних силах держав-членів НАТО.

Слід зазначити, що з моменту отримання незалежності в Україні вибудовано певну систему законодавства у секторі безпеки й оборони на використанні принципів, які суттєво відрізняються від стандартів Організації Північноатлантичного договору (НАТО). Зміни, що вносились до основних законів, носили ситуативний характер, було відсутнє стратегічне бачення напрямку оборонної реформи і, як наслідок, розвитку військового законодавства.

Тому державна політика щодо адаптації законодавства в секторі безпеки й оборони до стандартів Організації Північноатлантичного договору (НАТО) має формуватися як складова частина правової реформи в Україні та спрямовуватися на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства НАТО під час нормопроєктування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроєктного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України (Кривенко, 2021).

3. Аналіз кроків щодо реформування законодавства у сфері сектору безпеки й оборони.

Аналітичною доповіддю Національного інституту стратегічних досліджень (1) були передбачені дієві кроки з реформування законодавства у сфері сектору безпеки й оборони, зокрема передбачалось нормативно-правове забезпечення таких кроків:

- розбудова оновлених органів сектору безпеки і оборони відповідно до загальноєвропейських норм, із запровадженням принципів державності, патріотизму, компетентності, демілітаризації, координування, ефективної взаємодії, чіткого розподілу завдань і усунення дублювання функцій;

- індивідуальний підхід до кадрів та збереження високопрофесійного потенціалу без втрати боєздатності правоохоронних, розвідувальних, судових органів, спецслужб;

- запровадження нових цивільно-військових відносин;

- врахування соціальних змін, особливо динамічних і таких, що «бурхливо» розвиваються при оновленні «національнобезпекового» законодавства;

- уточнення компетенції, правових, організаційних та інших засад функціонування

державних і недержавних суб'єктів сектору безпеки, способів удосконалення кадрового забезпечення;

- дієвий соціальний і правовий захист особового складу силових структур сектору безпеки і оборони;

- відповідність процесу інтеграції держави в європейський та євроатлантичний політичний, економічний і безпековий простори, врахування досвіду провідних країн;

- більш широке залучення інститутів громадянського суспільства до розгляду проблем національної безпеки і оборони України;

- надійна система протидії корупції у секторі безпеки і оборони.

Ураховуючи теоретичні надбання, доцільно констатувати, що проблема належного нормативно-правового забезпечення сектору безпеки й оборони постає як надзвичайно актуальна та потребує суспільного і державного вирішення (Глобальна та національна безпека).

4. Візія розвитку Збройних Сил України на найближчі 10 років та в подальшому.

Із метою побудови Збройних Сил України за принципами НАТО, досягнення критеріїв членства в Альянсі Генеральний штаб Збройних Сил України у січні 2020 року оприлюднив Візію розвитку Збройних Сил України на найближчі 10 років та в подальшому. Документ дає бачення реформ із метою максимального структурного наближення Збройних Сил України до збройних сил країн НАТО.

Станом на початок 2021 року у Збройних силах України опрацьовано 192 документи, з яких запроваджено 128 стандартів НАТО, на основі положень яких розроблено 145 національних і військових нормативно-правових актів і нормативних документів. Також ухвалено позитивне рішення стосовно 52 стандартів та запровадження їх у 2021–2025 роках.

Наявні й заяви про впровадження в Україні на січень 2021 року 292 стандартів та керівних документів НАТО шляхом розроблення 317 національних документів (оперативних – 205, матеріальних – 86, адміністративних – 26), що у відсотковому співвідношенні складає близько 19% угод зі стандартизації НАТО (15).

Варто враховувати, що швидкість процесу переходу на стандарти НАТО до моменту, який дозволяє досягти взаємосумісності, у кожної держави – члена Альянсу був свій. І жодна із цих держав не впровадила всіх стандартів НАТО, а в деяких частка впровадження сягає лише близько 25% від загальної кількості нормативних документів (15).

Слід також зазначити, що близько 65% стандартів НАТО складають документи оперативного напрямку, близько 20% – матеріальні та технічні документи, і близько 15% – адміністративні, кожні 3 роки переглядаються (Толопатюк, 2016).

У матеріалах аналізу Громадською спільнотою «Коаліція Реанімаційний пакет Реформ» опрацювання та прийняття рішення щодо впровадження стандартів НАТО зазначається, що документи стандартів НАТО можуть включати певні супровідні чи додаткові документи, які при незмінності угод можуть змінюватися (Козій, 2019). Це дозволяє оперативно коригувати стандарти та угоди під реалії сучасних викликів, а для таких країн, як Україна, посилює потребу у постійному моніторингу рішень Альянсу.

Але слід зазначити про існування проблеми взаємосумісності із НАТО співвідношення понятійного апарату оборонного сектору України з тим, що використовується в Альянсі. Частково законопроектом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань національної безпеки» ця проблема вирішується, введенням термінів, які застосовуються в НАТО і є зрозумілими для наших партнерів по Альянсу.

Важливим також є врахування у чинному законодавстві численних вимог стандартів НАТО, а саме організаційно-правового визначення засад державної політики щодо дотримання принципів верховенства права і прав людини, здійснення демократичного цивільного контролю над збройними силами, створення належної структури планування та виконання оборонного бюджету.

Окремої уваги потребує державне управління у секторі безпеки й оборони, до числа яких, у першу чергу, належить здійснення належної систематизації у сфері національної безпеки із чітким розмежування функцій та компетенції державних органів у відповідності до конституційної вимоги розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову, усунення дуалізму та зайвої «виключності» статусу окремих державних органів у системі влади (Доронін, 2019).

Варто звернути увагу на те, що система нормативно-правового забезпечення у секторі безпеки й оборони України є багаторівневою. Вертикальний рівень системи передбачає залежність усіх нормативно-правових актів від положень Конституції України, зосередження визначальних та неодмінних правових нормативів у законодавчих актах, відповідність актів Президента держави, Уряду, відомчих нормативно-правових

актів вимогам Конституції та законам. У той час як горизонтальний її рівень визначає напрями правового регулювання, якими є статуси державних інститутів, що діють у сфері оборони; організаційно-правові та функціональні особливості діяльності Збройних Сил України, інших передбачених законом військових формувань, спеціальних правоохоронних органів або ж правоохоронних органів спеціального призначення (зі спеціальним статусом); організація діяльності оборонно-промислового комплексу та ресурсне забезпечення оборони держави; статус військовослужбовців, соціально-правовий захист військовослужбовців і членів їхніх сімей; правоохоронна діяльність у сфері оборони та здійснення правосуддя тощо.

Система законодавства у секторі безпеки й оборони України у структурному значенні загалом відповідає системі законодавства у цій сфері країн-членів Північноатлантичного договору. Проте існують певні відмінності змістового характеру, такі як національні особливості, що не є перешкодою для вирішення завдань на шляху інтеграції до НАТО.

Окрім того, залишається невирішеною проблема узгодження положень основних законодавчих актів у сфері оборони України, якими є Закони України «Про оборону України» та «Про Збройні Сили України» з положеннями, що містить Закон України «Про національну безпеку України» стосовно статусних ознак інститутів Головнокомандувача Збройних Сил України, начальника Генерального штабу Збройних Сил України, Міністра оборони України.

Висновки. Таким чином, ми можемо зробити висновок, що нормативно-правове законодавство у секторі безпеки й оборони є необхідним і першочерговим фактором для проведення практичного реформування сектору безпеки й оборони України та потребує подальшого вдосконалення щодо дотримання основних принципів діяльності НАТО. У процесі стандартизації й досягнення стану взаємосумісності сектору безпеки і оборони України з відповідними силами НАТО визначено низку актуальних проблем взаємосумісності нормативного-правового забезпечення сектору безпеки й оборони із стандартами НАТО, це зокрема: співвідношення понятійно-категорійного апарату оборонного сектору України з тим, що використовується в Альянсі; дотримання принципів верховенства права і прав людини, здійснення демократичного цивільного контролю над збройними силами, створення належної структури планування та виконання оборонного бюджету.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки». Київ : НІСД, 2014. 148 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-12/Dopovid_Prezudentps-0ab72.pdf.
2. Візія Генерального штабу ЗС України щодо розвитку Збройних Сил України на найближчі 10 років. URL: <https://www.mil.gov.ua/special/news.html?article=55107>.
3. Військове право України : підручник / за заг. ред. А.М. Колодія, О.В. Кривенка, В.Й. Пашинського. Київ : НУОУ ім. Івана Черняхівського, 2019. 392 с.
4. Глобальна та національна безпека : підручник / авт. кол.: В.І. Абрамов, Г.П. Ситник, В.Ф. Смолянюк та ін. ; за заг. ред. Г.П. Ситника. Київ : НАДУ, 2016. 784 с.
5. Голопатюк Л.С., Литовченко В.М. Стандарти Альянсу. *Оборонний вісник*. 2016. № 12. С. 4–9.
6. Доронін І.М. Організаційно-правові аспекти трансформації системи сектору національної безпеки та оборони. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 230–233.
7. Козій І., Тарасюк Т. Стандарти НАТО: прогрес впровадження в Україні / Громадська спілка «Коаліція Реанімаційний Пакет Реформ», 2019. URL: <https://tpr.org.ua/news/standarty-nato-prohres-vprovadzhennia-v-ukraini/>.
8. Кривенко О. Проблеми розвитку системи військового законодавства та його адаптації до стандартів Організації Північноатлантичного договору (НАТО). *Розвиток законодавства України у сфері оборони: проблеми адаптації до стандартів НАТО та шляхи їх вирішення* : матеріали Науковопрактичної конференції. м. Київ, 23 квітня 2021 року / упоряд.: П.П. Богущкий, В.Г. Пилипчук, С.О. Дорогих. Київ, 2021. С. 31–35.
9. Оборонна реформа: системний підхід до оборонного менеджменту : монографія / А. Павліковський, В. Фролов, Ф. Саганюк, В. Павленко та ін. ; за ред. А. Сиротенка. Київ : НУОУ, 2020. 306 с.
10. Полторак С.Т. Трансформація системи військової освіти України на шляху до досягнення стандартів НАТО. *Наука і оборона*. 2018. Вип. 2. С. 3–10.
11. Про Стратегію воєнної безпеки України : Указ Президента України № 121 від 25 березня 2021 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661>.
12. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України № 392 від 14 вересня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.
13. Романенко Є.О. Реформування Збройних сил України за стандартами НАТО. Публічне урядування. 2016. № 3. С. 142–150. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2016_3_15.
14. Семенченко А.І. Ефективність державного управління у сфері забезпечення національної безпеки.

URL: http://defpol.org.ua/site/index.php/uk/publikaci/doc_download/1.

15. Стандарти НАТО механізм і темпи впровадження, адаптація до українських реалій / Сайт МО України. URL: <https://www.mil.gov.ua/news/2021/02/12/standarti-nato-mehanizm-i-tempi-vprovadzhennya-adaptacziya-do-ukrainskih-realij/>.
16. Стріха С.В. Трансформація системи військової освіти України на шляху України до НАТО. *Військова освіта*. 2019. Вип. 2(40). С. 147–156.
17. Chervyakova O.V., Mekheda V.D. Violations of the laws or customs of war under military law: comparative analysis of international and internal legislation of Ukraine. *Проблеми законності*. 2021. Вип. 152. С. 8–18.

REFERENCES

1. Analitichna dopovid Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen do pozacherhovoho Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro vnutrishnie ta zovnishnie stanovyshche Ukrainy u sferi natsionalnoi bezpeky». (2014). [*Analytical Report of the National Institute for Strategic Studies to the Extraordinary Address of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine «On the Internal and External Position of Ukraine in the Sphere of National Security»*] Kyiv, 148 p. Retrieved from https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-12/Dopovid_Prezidentps-0ab72.pdf [in Ukrainian].
2. Viziiia Heneralnoho shtabu ZS Ukrainy shchodo rozvytku Zbroynykh Syl Ukrainy na nayblyzhchi 10 rokiv. (2020). [*Vision of the General Staff of the Armed Forces of Ukraine on the development of the Armed Forces of Ukraine for the next 10 years*]. Retrieved from <https://www.mil.gov.ua/special/news.html?article=55107> [in Ukrainian].
3. Kolodiia A. M., Kryvenka O. V. and Pashynskoho V. Y. (2019). Viiskove pravo Ukrainy [*Military law of Ukraine*]. Kyiv, 392 p. [in Ukrainian].
4. Abramov V. I., Sytnyk H. P., Smolianiuk V. F. ta in. / za zah. red. H. P. Sytnyka. (2016). Hlobalna ta natsionalna bezpeka [*Hlobalna ta natsionalna bezpeka*]. Kyiv, 784 p. [in Ukrainian].
5. Holopatiuk L. S., Lytovchenko V. M. (2016). Standarty Aliansu [Alliance standards]. *Oboronnyi visnyk*, 12. P 4–9. [in Ukrainian].
6. Doronin I. M. (2019). Orhanizatsiino-pravovi aspekty transformatsii systemy sektoru natsionalnoi bezpeky ta oborony [Organizational and legal aspects of the transformation of the national security and defense sector]. *Porivnialno-analitychne pravo*. № 6. P. 230–233. [in Ukrainian].
7. Koziyi I. and Tarasiuk T. (2019). Standarty NATO: prohres vprovadzhenia v Ukraini [NATO standards: progress of implementation in Ukraine]. *Hromadska spilka «Koalitsiia Reanimatsiynnyy Paket Reform»*. Retrieved from <https://rpr.org.ua/news/standarty-nato-prohres-vprovadzhenia-v-ukraini/> [in Ukrainian].
8. Kryvenko O. (2021). Problemy rozvytku systemy viiskovoho zakonodavstva ta yoho adaptatsii do standativ Orhanizatsii Pivnichnoatlantychnoho dohovoru (NATO) [Problems of development of the system of military legislation and its adaptation to the standards of the North Atlantic Treaty Organization (NATO)]. *Rozvytok zakonodavstva Ukrainy u sferi oborony: problemy adaptatsii do standartiv NATO ta shliakhy yikh vyryshennia*. Kyiv, P.31–35. [in Ukrainian].
9. Pavlikovskyi A., Frolov V., Sahaniuk F., Pavlenko V. ta in.; za red. A. Syrotenka. (2020). Oboronna reforma: systemnyi pidkhid do oboronnoho menedzhmentu [*Defense reform: a systematic approach to defense management*]. Kyiv [in Ukrainian].
10. Poltorak S. T. (2018). Transformatsiia systemy viiskovoi osvity Ukrainy na shliakhu do dosiahnennia standartiv NATO [Transformation of the military education system of Ukraine on the way to achieving NATO standards]. *Nauka i oborona*. Vyp. 2. P. 3–10 [in Ukrainian].
11. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Stratehiu voiennoi bezpeky Ukrainy» № 121 (2021, March 25). [The Law of Ukraine «On the Strategy of Military Security of Ukraine: Decree of the President of Ukraine»]. (n.d). zakon.rada.gov.ua Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661> [in Ukrainian].
12. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Stratehiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy» №392 (2020, September 14). [The Law of Ukraine «On the National Security Strategy of Ukraine: Decree of the President of Ukraine»]. (n.d). zakon.rada.gov.ua Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> [in Ukrainian].
13. Romanenko Ye. O. (2016). Reformuvannia Zbroynykh syl Ukrainy za standartamy NATO [Reforming the Armed Forces of Ukraine according to NATO standards]. *Publichne uriaduvannia*. № 3. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2016_3_15 [in Ukrainian].
14. Semenchenko A.I. (2020). Efektyvnist derzhavnogo upravlinnia u sferi zabezpechennia natsionalnoi bezpeky [Effectiveness of public administration in the field of national security]. Retrieved from http://defpol.org.ua/site/index.php/uk/publikaci/doc_download/1 [in Ukrainian].
15. NATO standards mechanism and pace of implementation, adaptation to Ukrainian realities [Standarty NATO mekhanizm i tempy vprovadzhenia, adaptatsiia do ukraïnskykh realii]. Cayit MO Ukrainy. Retrieved from <https://www.mil.gov.ua/news/2021/02/12/standarti-nato-mehanizm-i-tempi-vprovadzheniya-adaptacziya-do-ukrainskih-realij/> [in Ukrainian].
16. Strikha C. V. (2019). Transformatsiia systemy viiskovoi osvity Ukrainy na shliakhu Ukrainy do NATO [Transformation of Ukraine's military education system on Ukraine's path to NATO]. *Viiskova osvita*. Vyp. 2 (40). [in Ukrainian].
17. Chervyakova O. V. and Mekheda V. D. (2021). Violations of the laws or customs of war under military law: comparative analysis of international and internal legislation of Ukraine. *Problemy zakonnosti*. 152. P. 8–18 [in English].

Радченко Оксана Олександрівна,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Прометівська, 2, e-mail: radchenko_ar@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-9286-0240>

Radchenko Oksana Oleksandrivna,

Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, e-mail: radchenko_ar@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-9286-0240>



ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА СУЧАСНИХ ДЕРЖАВ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ І ЗАГРОЗ

Анотація. Мета роботи. У статті пропонується розгляд проблематики порушення природного балансу життєдіяльності ноосфери Землі та спричиненого цим наростання глобальних екологічних викликів, які стоять перед системами публічного управління національних держав та міжнародною спільнотою в цілому.

Методологія. Методологічним інструментарієм проведеної розвідки є кейс-стаді виконання Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 року «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації».

Наукова новизна. Обґрунтовано, що ноосфера Землі на початку третього тисячоліття піддається тиску значної кількості глобальних викликів і загроз, які все більше виходять на передній план національної безпеки сучасних держав та екологічної безпеки усього людства. Проаналізовано стан реалізації заходів щодо протидії загрозам екологічній безпеці в Україні, який засвідчив, що лише незначна частина передбачених президентським указом першочергових заходів щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України виявилася вчасно виконаною в повному обсязі.

Висновки. Зроблено висновок, що турбота про збереження природного середовища нашої життєдіяльності все більше виходить на передній план проблематики розвитку людської цивілізації та – врешті-решт – самого її існування. І одним з найголовніших напрямків діяльності усіх національних урядів має стати нова державна екологічна політика, яка функціонально покликана забезпечити досягнення конституційно-гарантованого рівня екологічної безпеки та безпеки життєдіяльності людини й суспільства через формування необхідних для цього політичних, економічних та соціальних умов, а також через проактивну протидію глобальним екологічним загрозам.

Ключові слова: державне управління, державна екологічна політика, екологічна безпека, глобальні виклики, екологічні загрози.

ENVIRONMENTAL SAFETY OF MODERN STATES IN THE FACE OF GLOBAL CHALLENGES AND THREATS

Abstract. *The purpose of the research.* In the article offers consideration of the problem of violation of the natural balance of life of the Earth's noosphere and the resulting increase in global environmental challenges facing the public administration systems of national states and the international community.

Methodology. The methodological tools of the survey are case studies of the Decree of the President of Ukraine "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of March 23, 2021". On challenges and threats to national security of Ukraine in the environmental sphere and priority measures to neutralize them».

Scientific novelty. It is substantiated that the Earth's noosphere at the beginning of the third millennium is under pressure from a significant number of global challenges and threats, which are increasingly coming to the forefront of national security of modern states and environmental security of all mankind. The state of implementation of measures to counteract threats to environmental security in Ukraine was analyzed, which showed that only a small part of the priority measures provided by the presidential decree to ensure environmental security and maintain ecological balance in Ukraine was timely implemented in full.

Conclusions. It is concluded that concern for the preservation of the natural environment of our life is increasingly coming to the forefront of the problems of the development of human civilization and, ultimately, its very existence. And one of the main activities of all national governments should be a new state environmental policy, functionally designed to ensure the achievement of a constitutionally guaranteed level of environmental safety and the safety of human and social life through the formation of the necessary political, economic, and social conditions, as well as through active counteraction to global environmental threats.

Key words: Public administration, state environmental policy, environmental safety, global challenges, environmental threats.

Вступ. Цивілізаційний розвиток людини на Землі за останні століття мав яскраво виражений екстенсивний характер, що поступово призвело до катастрофічних наслідків планетарного масштабу. За визначеннями експертів на сьогодні неймовірними темпами скорочуються придатні для звичного режиму життя і пригідні для землеробства площі земної поверхні. Клімат все більше змінюється, викопних ресурсів вже недостатньо для розвитку найбільших світових економік. У близькій перспективі – виникнення збройних конфліктів за володіння ресурсами, катастрофічні зміни клімату, відсутність питної води і неможливість життя людей на більшій частині планети. Деградація і розкладення суспільства на осіб, які мають усе, і збідніння більшої частини людства та перетворення цих людей на сучасних рабів, різке скорочення населення та навіть реальна загроза вимирання людської популяції як виду. Процес вже запущено, повернути його у зворотному напрямку вже не можна, але зменшити наслідки нашого невдалого господарювання і підготуватися до змін ще реально (Придятько, Кардаш, Колларов, Тютюнник. 2020, с. 87).

Сучасна епоха характеризується геометричним наростанням глобальної нестабільності у її основних вимірах – геополітичному, соціально-економічному, природно-екологічному тощо. Загальна сукупність одночасних проблем порушення природного балансу життєдіяльності ноосфери, які стоять перед системами публічного управління, настільки є великою, що з ними не можуть самостійно впоратися навіть найсильніші держави світу. На переконання експертів, «складність розв'язання глобальних проблем у сучасних умовах полягає в тому, що людство до кінця не усвідомлює необхідності збереження просторової різноманітності й цілісності природних об'єктів, комплексів та продовжує ігнорувати питання екологічної безпеки» (Мельник, Романащенко, Романащенко, 2019, с. 128). Забезпечення екологічної безпеки сучасних країн є неможливим без проведення міжнародних заходів та спільних дій урядових структур, бізнесу та інституцій громадянського суспільства, спрямованих на збереження природного середовища життєдіяльності людства – нашої ноосфери.

Ноосфера Землі на початку третього тисячоліття піддається тиску значної кількості гло-

бальних викликів і загроз, які все більше виходять на передній план національної безпеки сучасних держав та екологічної безпеки усього людства. Не випадково вже на рівні Організації Об'єднаних Націй однією з ключових проблем третього тисячоліття названо катастрофічну деградацію ноосфери і людської цивілізації як її центральної складової. Їй одним з найголовніших напрямків діяльності цієї впливовою наднаціональної організації та усіх національних урядів визнається екологічна політика, покликана зупинити хижацьке руйнування глобальної екосистеми, досягти нового врівноваженого стану ноосфери.

Це актуалізує потребу наукового осмислення процесів як глобальних екологічних змін, так і безпосередньо впливу людини на стан навколишнього середовища в контексті забезпечення екологічної безпеки національних держав та усієї світової спільноти, що становить **мету** даної статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематиці формування й реалізації державної екологічної політики, екологічної безпеки держави присвячено цілу низку праць українських науковців, насамперед таких, як Г. Буканов, М. Василенко, О. Вишневська, С. Жукаускас, Л. Каденюк, О. Кардаш, Г. Кleshня, Д. Колларов, С. Лутковська, О. Машков, В. Мельник, В. Міхеєв, М. Налисько, Н. Охота, О. Палієнко, Т. Пішеніна, І. Придятько, О. Романашенко, Я. Самосієнко, О. Тимошенко, Н. Тютюнник, В. Чернета та ін., проте у питанні вироблення єдиних методологічних принципів державного управління збереженням природного середовища життєдіяльності людей до цього часу науковці та експерти все ще не дійшли згоди.

Глобальні екологічні виклики.

Гібридні загрози для сучасного світу та України формуються не тільки у військово-політичній та соціально-політичній сферах, а охоплюють всю ноосферу нашої планети. Зокрема, за останні десятиріччя серед найголовніших викликів людству постали глобальні екологічні загрози. Так, викликані стрімкою інтенсифікацією господарчої діяльності людства зміни теплового режиму планети, складу атмосфери й світового океану, фону радіоактивності, критичне забруднення навколишнього середовища токсичними відходами, нестача продовольчих і енергетичних ресурсів, зміна структури та генетичного фонду біологічного складу планети, демографічний дисбаланс людства зумовлюють небезпеку переходу екологічної кризи в еколо-

гічну катастрофу, що загрожує загибеллю всієї цивілізації (Кleshня, 2020, с. 59–60).

За оцінками фахівців, основними загальними глобальними екологічними викликами національній безпеці держави є такі:

- руйнування озонового шару атмосфери: посилення тепличного ефекту в результаті зростання рівня викидів метану, аерозолів, радіоактивних газів, підвищення температури повітря на 1,1–6,4 °C тощо;

- глобальні зміни клімату: танення льодовиків Арктики, підняття рівня Світового океану, зміна частоти та інтенсивності випадання опадів, неповоротні зміни в еко- та біосистемах;

- забруднення Світового океану через екстенсивну діяльність ТНК, захоронення в ньому отруйних і радіоактивних речовин, насичення води вуглекислим газом з атмосфери, надходження антропогенних нафтопродуктів, важких металів і складних органічних сполук;

- зростання кількості населення світу та трансформація детермінантів руху міграційних потоків (екологічні мігранти, екологічні біженці);

- обмеженість доступу до світових ресурсів та непропорційність їх використання країнами світу. За останнє десятиріччя економічно розвинуті країни споживали близько 70% світової енергії та металів, 60% харчових продуктів;

- розповсюдження ядерної, хімічної, біологічної, геофізичної, космічної, психотропної, екологічної зброї та технологій масового ураження;

- динамічне зростання обсягів споживання та дефіциту ресурсного й енергетичного забезпечення (Лутковська, 2020).

Якщо ж говорити більш конкретно про Україну, основними системними екологічними загрозами тут експерти визнають такі:

- значне антропогенне порушення і техногенна перевантаженість території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, у тому числі пов'язаних із веденням бойових дій на території України;

- нераціональне, виснажливе використання природних ресурсів, як невідновлюваних, так і відновлюваних;

- негативні соціально-екологічні наслідки Чорнобильської катастрофи;

- погіршення екологічного стану водних басейнів, загострення проблеми транскордонних забруднень та якості води;

- загострення техногенного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на р. Дніпро;

– неефективність заходів щодо подолання негативних наслідків та іншої екологічно небезпечної діяльності;

– посилення впливу шкідливих генетичних ефектів у популяціях живих організмів, зокрема генетично змінених організмів, та біотехнологій;

– застарілість та недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів (Машков, Міхеев, Жукаускас, 2020, с. 63).

Причинами надзвичайних ситуацій екологічного характеру в Україні називають також:

1) невідповідальне ставлення до своїх вчинків як власників підприємств, так і державних службовців, покликаних контролювати стан і рівень шкідливих викидів на виробництві;

2) екстенсивний промисловий розвиток та урбанізація, які збільшують ризик виникнення надзвичайних ситуацій та випереджають можливості урядів у розвитку інфраструктури для боротьби з катастрофами, що породжує значну уразливість і велику залежність від міжнародної допомоги;

3) воєнні (збройні) конфлікти, які завдають не виправдану шкоди природі;

4) недостатній розвиток безпечних технологій, забезпечення виробництва наявністю ресурсів, використання для зниження вірогідності виникнення драматичних наслідків його функціонування, прогнозування природних катастроф і концентрацією засобів на ліквідацію їх наслідків тощо (Самосієнко, Налисько, Тимошенко, Чернета, 2020, с. 136–137).

Таким чином, турбота про збереження природного середовища нашої життєдіяльності все більше виходить на передній план проблематики розвитку людської цивілізації та – врешті-решт – самого її існування. Найбільш вдало із цього приводу висловився перший космонавт України Леонід Каденюк, який зазначив: «Слід нарешті зрозуміти, що екологічна безпека є складовою частиною загальної безпеки, добробуту і миру на Землі та обов'язковою передумовою сталого розвитку» (Каденюк, 2017, с. 73). Невипадково затверджені у вересні 2015 р. на Саміті Організації Об'єднаних Націй зі сталого розвитку та прийняття Порядку денного розвитку після 2015 року Цілі сталого розвитку (ЦСР) та прийняті відповідно до них уточнені Цілі сталого розвитку для України передбачають виконання завдань ЦСР за чотирма ключовими напрямками:

1. Справедливий соціальний розвиток.
2. Стале економічне зростання та зайнятість.
3. Ефективне управління.

4. Екологічна рівновага та розбудова стійкості (Цілі сталого розвитку, с. 9).

Як бачимо, один із цих ключових напрямків безпосередньо відображає зміст і цілепокладання екологічної функції держави. Більше того – 6 з 17 головних цілей сталого розвитку для України так чи інакше стосуються екологічної безпеки, збереженню довкілля (Ціль 6 – Чиста вода та належні санітарні умови; Ціль 7 – доступна та чиста енергія; Ціль 12 – відповідальне споживання та виробництво; Ціль 13 – пом'якшення наслідків зміни клімату; Ціль 14 – збереження морських ресурсів та Ціль 15 – захист і відновлення екосистем суші). Відповідно до цих Цілей ефективне збереження природного середовища України для сучасних і майбутніх поколінь можливе лише завдяки чітко спланованим і організованим заходам з формування та реалізації сучасної державної екологічної політики.

Заходи щодо протидії глобальним викликам і екологічним загрозам в Україні.

Як свідчить доктор економічних наук Т.І. Пішеніна, «нині існують два підходи до розв'язання екологічної проблеми. Глобалістичний підхід базується на тому принципі, що розвинуті країни зі своїм великим потенціалом зможуть знищити весь світ, а тому іншим країнам для забезпечення екологічної безпеки слід бути відкритішими. Більшість розвинутих країн намагається отримати очевидні переваги від процесів глобалізації. Сучасний підхід спирається на визнання пріоритету національної безпеки, що досягається на основі самозабезпечення шляхом сталого розвитку власної екологічної безпеки виробництва, яка базується на концепції багатфункціональності безпеки країни. Існування цього підходу пояснюється тим, що в сучасному світі головним фактором прийняття найважливіших рішень і досі залишаються національні держави, якими б особливостями та відмінностями відносно внутрішнього устрою вони не відрізнялися. Тому, діючи на світовій арені, кожна держава піклується, перш за все, про власні інтереси» (Пішеніна, 2013, с. 21). Однак проявів усвідомленої позиції України щодо її екологічних інтересів, чіткої стратегії, й – головне – відповідних дій за часи незалежності так і не прослідковується, адже, як зазначає наш співвітчизник О. Палієнко, «Україна є однією з найбільш неблагонадійних в екологічному відношенні країн Європи. Економіка країни формувалась без урахування об'єктивних потреб та інтересів населення, в той час як фінансування природоохоронних заходів здійснювалось за

залишковим принципом. Внаслідок цього її економіка перенасичена хімічними, металургійними та гірничорудними виробництвами із застарілими технологіями і значним руйнівним впливом на навколишнє середовище» (Палієнко, 2017, с. 147).

Не можна сказати, що органи публічного врядування України нічого не роблять в плані протидії глобальним викликам і екологічним загрозам. Так, саме на зменшення наслідків екологічного руйнування ноосфери було спрямовано виданий 23 березня 2021 року Президентом України В. Зеленським Указ «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 року «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації» (Про рішення Ради національної безпеки..., 2021). Цим Указом Кабінету Міністрів України було доручено здійснити низку невідкладних заходів, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України.

Визначені терміни вже минули, тож спробуємо проаналізувати стан виконання урядом поставлених Президентом завдань. Так, серед основних завдань мало бути:

- невідкладна розробка та затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2021–2025 роки;

- підготовка та опублікування щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні;

- підготовка та затвердження водної стратегії України на період до 2050 року;

- підготовка та затвердження державної стратегії управління лісами України до 2035 року; порядок організації охорони і захисту лісів та основні засади (стратегію) державної політики у сфері лісових відносин;

- створення у шестимісячний строк відкритого електронного державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

- внесення на розгляд Верховної Ради України проекту законів щодо змін до Кримінального кодексу України стосовно встановлення кримінальної відповідальності за правопорушення в екологічній сфері;

- внесення змін до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» стосовно запровадження обов'язкових автоматизованих систем контролю викидів забруднюючих речовин, визначення якості атмосферного повітря та оцінки впливу його забруднення на здоров'я та життєдіяльність населення;

- актуалізація Загальнодержавної програми зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, затвердженої Законом України від 15 січня 2009 року № 886-VI;

- подання до Верховної Ради України проекту закону щодо екологічного страхування та низка інших невідкладних умов (Про рішення Ради національної безпеки..., 2021).

Проведений станом на початок листопада 2021 р. аналіз урядового та законодавчого офіційних веб-порталів дає підстави стверджувати, що лише незначна частина передбачених президентським указом першочергових заходів щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України виявилася вчасно виконаною в повному обсязі.

Так, виконано:

- певна частина вимог щодо посилення адміністративної та кримінальної відповідальності за правопорушення в екологічній сфері була внесена до Кримінального кодексу України 15 липня 2021 р. (Ст. 47. «Порушення права державної власності на надра» та Ст. 240 «Порушення правил охорони або використання надр, незаконне видобування корисних копалин») (Про внесення змін..., 2021);

- 8 вересня 2021 р. офіційно на веб-порталі #ЕкоСистема (<https://eco.mepg.gov.ua/>) запущено відкритий електронний державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Виконано частково:

- Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2021–2025 роки формально затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2021 р. № 443-р. (Про затвердження Національного плану..., 2021), проте детальне ознайомлення з ним залишає враження, що це насправді не стільки план дій, скільки декларація намірів та інформаційно-рекламної кампанії;

- завдання підготовки та затвердження державної стратегії управління лісами України до 2035 року, причому власне підготовка законопроекту та виставлення його на обговорення громадськості відбулося ще 26 жовтня 2020 року (Повідомлення про оприлюднення проекту..., 2020), тобто фактично за півроку до постановки цього завдання в Указі Президента України! За рік ця стратегія так не є затвердженою. Так само виставлено на обговорення 14 червня 2021 р. але так і не затверджено проєкт Водної стратегії України.

Не виконано:

– ситуація щодо щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні виглядає чистою підміною понять. Адже формально Міндовкілля 2 серпня виставило на своєму офіційному сайті таку доповідь, правда не за 2020 рік, а за 2019-й! Це при тому, що протягом 2009–2012 років така доповідь подавалася наприкінці грудня саме за актуальний рік, а у 2020-му було одразу виставлено дві доповіді за попередні роки;

– подібну ситуацію маємо й з внесенням змін до Законів України «Про охорону атмосферного повітря» та «Про регулювання господарської діяльності з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами» стосовно запровадження обов'язкових автоматизованих систем контролю викидів забруднюючих речовин та посилення вимог до викидів озоноруйнівних речовин і фторованих парникових газів. Формально зміни ніби то внесено (Законом України № 1687-IX від 15 липня 2021 р.), проте в тексті немає жодної згадки про «обов'язковість» чи щось подібне, а лише констатується, що такі «правовідносини регулюються Законом України «Про регулювання господарської діяльності з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами», в той час як жодних змін до цього закону не вносилося з моменту його прийняття у 2019 році й офіційний текст зазначеного закону також не містить затребуваних Президентом вимог (Про регулювання господарської діяльності..., 2019). Так само не змінювався з моменту прийняття 12.12.2020 р. і не має необхідних вимог закон «Про охорону атмосферного повітря» (Про охорону атмосферного повітря..., 2020);

– подання до Верховної Ради України проекту закону щодо екологічного страхування, проте й досі ані в цілому в законодавчій базі, ані в проектах на офіційному сайті законодавства України такий проект чи закон не фігурує.

– завдання «актуалізації Загальнодержавної програми зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему» також залишилось абсолютно невиконаним – досі цей закон і ця програма залишаються в редакції від 01.01.2019 року.

Як свідчить наведений аналіз, більшість встановлених Президентом доручень Кабінету міністрів України досі є нереалізованими в достатньому обсязі. Відтак вимогою часу є реформування всієї системи публічного управління України й, зокрема – системи екологіч-

ної безпеки. Необхідним є запровадження такої моделі публічного управління, за якої можливе задоволення життєвих потреб не тільки сучасних, але й майбутніх поколінь (Лутковська, 2020). Моделі, на нашу думку, свідомо-раціональної та морально-відповідальної перед нашими нащадками, моделі, яка буде формуватися державами й підтримуватися суспільством на основі принципів екологічного господарювання, базування промисловості на відновлювальних джерелах енергії та в поєднанні зі збереженням природних механізмів саморегуляції ноосфери й її складових підсистем. Моделі, яка базується на гуманітарних ціннісних засадах свідомого вибору й свідомого та відповідального споживання. Так, за своєю антропологічною сутністю «людина сама по собі має бажання до задоволення інстинктів-потреб всіх категорій, обмежених хіба що конкретно-історичними та природно-географічними умовами. Однак, входячи до певної спільноти, індивід стикається з тим, що його інтереси перетинаються з подібними інтересами інших членів даної спільноти. Узгодити взаємосуперечливі інтереси може лише суспільство – нормами табу, моралі, права. Так виникає державно-політичний вимір – як простір гармонізації таких, що перетинаються, інтересів членів локальної людської спільноти» (Радченко, 2008, с. 279). Це означає, що людина має брати у природи стільки ж, скільки і віддавати їй в ході суспільної життєдіяльності та господарювання. Це необхідна й ключова умова екологічної безпеки – врахування інтересів майбутніх поколінь через обмеження використання невідновлюваних ресурсів нашими сучасниками на всій планеті.

У свою чергу, це вимагає, на думку Г.М. Буканова, «створення системи відносин, що не існувала раніше, при якій кожна людина в силу свого виховання дбатиме про природу, буде підтримувати її в сприятливому стані; докорінна зміна ставлення до природи» (Буканов 2020, с. 63).

Хочемо звернути увагу, що публічне управління – це не тільки один з видів людської діяльності, це діяльність інституційна та системотворча, оскільки за умови правильної організації вона утворює нову системну якість життя, а за неправильної – призводить до хаосу й суспільно-політичних криз. Сучасна публічна політика та публічне управління перебуваючи у системному взаємозв'язку один з одним, взаємно обумовлюють одна одне, посилюють або ж послаблюють ефективність кожної з їх складових ланок.

Однією з таких надважливих в сучасних умовах ланок і є державна екологічна полі-

тика, яка функціонально покликана забезпечити досягнення конституційно-гарантованого рівня екологічної безпеки та безпеки життєдіяльності людини й суспільства через формування необхідних для цього політичних, економічних та соціальних умов, а також через проактивну протидію глобальним екологічним загрозам. До таких умов науковці О.М. Вишневська, М.Ю. Василенко та Н.В. Охота відносять, зокрема:

- адаптацію законодавства держав світу до норм міжнародного права;
- обов'язкове виконання усіх зобов'язань відповідно до ратифікованої Паризької угоди, посилення рівня обмежень для усіх сторін;
- підвищення рівня інвестиційної привабливості, мотивацію потенційних інвесторів до практичної реалізації екологічних проєктів, техніко-технологічне оновлення, екологізацію виробництва;
- підвищення рівня соціальності відповідальності, екологічної свідомості, поширення сфери екологічної освіти;
- забезпечення результативності екологічного моніторингу з метою швидкої й результативної адаптації управлінських рішень;
- підвищення рівня відповідальності за порушення ратифікованих екологічних норм й зобов'язань, введення відповідних санкцій тощо;
- нейтралізацію транскордонних небезпек, які можуть спричинити посилення негативних екологічних проявів на територіях держав та регіонів світу (Вишневська, Василенко, Охота, 2020, с. 44–45).

Висновки.

Таким чином, є очевидним загальнопланетарний та гуманітарний характер політики екологічної безпеки в публічному управлінні сучасних держав. Тому в якості узагальнюючого висновку проведеної розвідки вважаємо за доцільне навести думку науковця Національної академії державного управління при Президентові України Г. М. Клешині: «Мусимо визнати, що екологічна криза – це в основному філософсько-ідеологічна криза, світоглядна криза, яка не підпорядкована лише економічним факторам розвитку. Хочемо акцентувати увагу на тому, що із усіх всезагальних моральних законів, що ними керується людство, лише екологічний імператив виходить за межі світу людей, і має надлюдське, ноосферне значення, що може розглядатися як відправна точка формування сучасного наукового дискурсу та розуміння його сутності» (Клешина, 2020, с. 59).

На нашу думку, протидія глобальним викликам і загрозам ноосфері Землі у методологічному плані реалізації державної екологічної політики в діяльності органів публічного врядування має передбачати таку низку інструментально-операційних дій:

- моніторинг та прогнозування аварійних, природно-катастрофічних та техногенних загрозових ситуацій;
- оцінка наявного рівня загроз (ризиків) екологічному стану довкілля в рамках тієї чи іншої сфери (галузі) компетенції даного органу;
- ідентифікація джерел небезпеки, усвідомлення рівня загрозовості проблеми та невідкладності її усунення;
- діагностика проблеми та визначення оптимального набору заходів щодо зниження існуючого рівня екологічної небезпеки;
- підготовка та ухвалення управлінського рішення, верстка плану проведення відповідних заходів, закріплення відповідальних осіб та строків виконання тощо;
- здійснення управлінських, інженерних та технічних заходів із підвищення надійності, продовження ресурсу безаварійної експлуатації промислового та іншого устаткування, обладнання тощо;
- проведення інформаційної кампанії з роз'яснення запланованих природоохоронних заходів, залучення до реалізації та громадського контролю виконання представників суспільного сектору.

У цілому ж пріоритетами в діяльності систем екологічної безпеки держави мають бути: орієнтація на безпеку життя і здоров'я людей як найвищу цінність держави; забезпечення стійкості екосистем – величина антропогенного впливу не повинна перевищувати величини гранично допустимих навантажень на екосистему; постійний моніторинг та інтегральна оцінка ризиків і небезпек екологічного характеру, що дозволяють своєчасно виявляти та попереджувати потенційно небезпечні тенденції, порушення балансу відтворення екологічних процесів тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Буканов Г.М. Дискусійні аспекти характеристики елементів структури екологічної безпеки. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. № 78. С. 60–66.
2. Вишневська О.М., Василенко М.Ю., Охота Н.В. Пріоритетні підходи розвитку глобального світу – екологічна безпека. *Modern economics*. 2020. № 20. С. 41–46.

3. Каденюк Л.К. Ідея Екологічної Конституції Землі як фактор національної і глобальної безпеки. *Вісник Національної академії наук України*, 2017. № 3. С. 65–74.
4. Кleshnya Г.М. Екологічний імператив як фактор антропологічної безпеки сучасного суспільства. *Вісник Національного авіаційного університету. Філософія. Культурологія*. 2020. № 1. С. 57–63.
5. Лутковська С.М. Сутність системи екологічної безпеки сталого розвитку в умовах глобальної економіки. *Ефективна економіка*. 2020. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2020_4_32.
6. Машков О.А., Міхеев В.С., Жукаускас С.В. Створення системи підтримки інформаційних екологічних рішень як системне забезпечення екологічної безпеки держави. *Науковий часопис Академії національної безпеки*. 2020. № 1-2. С. 58–76.
7. Мельник В.І. Романащенко О.А., Романащенко І.О. Проблеми та перспективи вдосконалення політики екологічної безпеки в Україні. *Інженерія природокористування*. 2019. № 2. С. 126–131.
8. Палієнко О.А. Аналіз і шляхи вирішення проблем екологічної безпеки в Україні. *Вісник Національного технічного університету «ХПІ». Серія : Механіко-технологічні системи та комплекси*. 2017. № 19. С. 147–151.
9. Пішеніна Т.І. Інституційне забезпечення екологічної безпеки в системі економічних відносин. *Економічний часопис – XXI*. 2013. № 1-2(1). С. 19–22.
10. Повідомлення про оприлюднення проєкту Державної стратегії управління лісами України до 2035 року. *Офіційний портал Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України*. 26.10.2020 р. URL: <https://mepr.gov.ua/news/36108.html>.
11. Придятько І.В., Кардаш О.Ю., Колларов Д.О., Тютюнник Н.Л. Розвиток альтернативної енергетики України в контексті забезпечення енергетичної та екологічної безпеки держави. *Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія : Електротехніка і енергетика*. 2020. № 2. С. 87–91.
12. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за незаконне видобування корисних копалин»: Закон України № 1685-IX від 15.07.2021. *Урядовий кур'єр*. № 157 від 14.08.2021.
13. «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року». Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2021 р. № 443-р. *Урядовий кур'єр*. № 99 від 26.05.2021.
14. «Про охорону атмосферного повітря». Закон України № 2707-III від 16.10.1992 р. в редакції від 05.08.2021 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 50. Ст. 678.
15. «Про регулювання господарської діяльності з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами». Закон України № 376-IX від 12.12.2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 21. Ст. 145.
16. Радченко О.В. Антропологічна природа ціннісної системи суспільства. *Теорія та практика державного управління*. 2008. Вип. 2(21). С. 275–282.
17. Самосієнко Я.Б. Налисько М.М., Тимошенко О.А., Чернета В.М. Проблеми та шляхи поліпшення екологічної безпеки в Україні. *Вісник Придніпровської державної академії будівництва та архітектури*. 2020. № 6. С. 133–139.
18. «Прорішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 року «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації»: Указ Президента України № 111/2021 від 23 березня 2021 р. *Офіційний вісник Президента України*. 2021. № 6 від 02.04.2021. С. 106, стаття 1249, код акта 103740/2021.
19. Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Київ : Мінекономрозвитку, 2017. 174 с.

REFERENCES

1. Bukanov G. M. (2020). Dyskusijni aspekty kharakterystyky elementiv struktury ekolohichnoyi bezpeky [Discussion aspects of the characteristics of the elements of the structure of environmental safety]. *Journal of Eastern European Law – Journal of Eastern European Law*. Vol. 78. 60-66. [in Ukrainian]
2. Vyshnevskaya O. M., Vasylenko M. Y., Okhota N. V. (2020). Priorytetni pidkhody rozvytku hlobal'noho svitu – ekolohichna bezpeka [The priority approaches to the development of the global world are environmental security]. *Modern economics*. Vol. 20. 41-46. [in Ukrainian]
3. Kadenyuk L. K. (2017). Ideya Ekolohichnoyi Konstytutsiyi Zemli yak faktor natsional'noyi i hlobal'noyi bezpeky [The idea of the Ecological Constitution of the Earth as a factor of national and global security]. *Visnyk Natsional'noyi akademiyi nauk Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Sciences of Ukraine*. Vol. 3. 65-74. [in Ukrainian]
4. Kleshnya H. M. (2020). Ekolohichnyy imperatyv yak faktor antropolohichnoyi bezpeky suchasnoho suspil'stva [Ecological imperative as a factor of anthropological security of modern society]. *Visnyk Natsional'noho aviatsiynoho universytetu. Filosofiya. Kul'turolohiya – Bulletin of the National Aviation University. Philosophy. Culturology*. Vol. 1. 57-63. [in Ukrainian]
5. Lutkovska S. M. (2020). Sutnist' systemy ekolohichnoyi bezpeky staloho rozvytku v umovakh hlobal'noyi ekonomiky [The essence of the system of ecological security of sustainable development in the global economy]. *Efektivna ekonomika – Efficient economy*. 2020. Vol. 4. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2020_4_32 [in Ukrainian]
6. Mashkov O. A., Mikheyev V. S., Zhukauskas S. V. (2020). Stvorennya systemy pidtrymky informatsiynykh ekolohichnykh rishen' yak systemne zabezpechennya ekolohichnoyi bezpeky derzhavy [Creat-

- ing a system of support for environmental information solutions as a system of environmental security of the state]. *Naukovyy chasopys Akademiyi natsional'noyi bezpeky – Scientific journal of the Academy of National Security*. Vol. 1-2. 58-76. [in Ukrainian]
7. Melnyk V. I. Romanashenko O. A., Romanashenko I. O. (2019). Problemy ta perspektyvy vdoskonalennya polityky ekolohichnoyi bezpeky v Ukraini [Problems and prospects for improving environmental safety policy in Ukraine]. *Inzheneriya pryrodokorystuvannya – Environmental engineering*. Vol. 2. 126-131. [in Ukrainian]
 8. Paliyenko O. A. (2017). Analiz i shlyakhy vyrishennya problem ekolohichnoyi bezpeky v Ukraini [Analysis and ways to solve problems of environmental safety in Ukraine]. *Visnyk Natsional'noho tekhnichnoho universytetu «KHPI». Seriya : Mekhaniko–tekhnolohichni systemy ta komplekсы – Bulletin of the National Technical University «KhPI». Series: Mechanical-technological systems and complexes*. Vol. 19. 147–151. [in Ukrainian]
 9. Pishenina T. I. (2013). Instytutsiyne zabezpechennya ekolohichnoyi bezpeky v systemi ekonomichnykh vidnosyn [Institutional support of ecological safety in the system of economic relations]. *Ekonomichnyy chasopys–XXI – Economic Journal – XXI*. Vol. 1–2(1). 19–22. [in Ukrainian]
 10. Povidomlennya pro oprylyudnennya projektu Derzhavnoyi stratehiyi upravlinnya lisamy Ukrainy do 2035 roku [Notice of promulgation of the draft State Forest Management Strategy of Ukraine until 2035]. *Official portal of the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine*. 26.10.2020 p. Retrieved from: <https://mepr.gov.ua/news/36108.html> [in Ukrainian]
 11. Prydatko I. V., Kardash O. Y., Kollarov D. O., Tyutyunnyk N. L. (2020). Rozvytok al'ternatyvnoyi enerhetyky Ukrainy v konteksti zabezpechennya enerhetychnoyi ta ekolohichnoyi bezpeky derzhavy [Development of alternative energy of Ukraine in the context of ensuring energy and environmental security of the state]. *Naukovi pratsi Donets'koho natsional'noho tekhnichnoho universytetu. Seriya : Elektrotekhnika i enerhetyka – Scientific works of Donetsk National Technical University. Series: Electrical Engineering and Energy*. Vol. 2. 87-91. [in Ukrainian]
 12. Zakon Ukrainy "Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo posylennya vidpovidal'nosti za nezakonne vydobuvannya korysnykh kopalyn": vid 15.07.2021. № 1685-IX [Law of Ukraine: "About modification of some legislative acts of Ukraine concerning strengthening of responsibility for illegal extraction of minerals" from 15.07.2021. № 1685-IX]. *Uryadovyy kur'yer – Government courier*. № 157 from 14.08.2021. [in Ukrainian]
 13. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy: "Pro zatverdzhennya Natsional'noho planu diy z okhorony navkolyshn'oho pryrodnoho seredovyscha na period do 2025 roku" vid 21 kvitnya 2021 r. № 443-p [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine: "On approval of the National Action Plan for Environmental Protection until 2025" of April 21, 2021 № 443-p]. *Uryadovyy kur'yer – Government courier*. № 99 from 26.05.2021. [in Ukrainian]
 14. Zakon Ukrainy "Pro okhoronu atmosferного povitrya" vid 16.10.1992 r. v redaktsiyi vid 05.08.2021 r. № 2707-XII [Law of Ukraine: "On protection of atmospheric air" of October 16, 1992, as amended on August 5, 2021 № 2707-XII]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1992, № 50, str.678. [in Ukrainian]
 15. Zakon Ukrainy "Pro rehulyuvannya hospodars'koyi diyal'nosti z ozonoruynivnymi rehovynamy ta ftorovanyymi parnykovyymi hazamy" vid 12.12.2019 r. № 376-IX [Law of Ukraine: "On regulation of economic activity with ozone-depleting substances and fluorinated greenhouse gases" of 12.12.2019 № 376-IX]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 2020, № 21, str.145. [in Ukrainian]
 16. Radchenko O. V. (2008) Antropolohichna pryroda tsinnisnoyi systemy suspil'stva [Anthropological nature of the value system of society]. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya – Theory and practice of public administration*. Vol. 2 (21). 275 – 282. [in Ukrainian]
 17. Samosiynko Y. B. Nalys'ko M. M., Tymoshenko O. A., Cherneta V. M. (2020). Problemy ta shlyakhy polipshennya ekolohichnoyi bezpeky v Ukraini [Problems and ways to improve environmental safety in Ukraine]. *Visnyk Prydniprov's'koyi derzhavnoyi akademiyi budivnytstva ta arkhitektury – Bulletin of the Dnieper State Academy of Civil Engineering and Architecture*. Vol. 6. 133-139. [in Ukrainian]
 18. Ukaz Prezydenta Ukrainy "Pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 23 bereznya 2021 roku «Pro vyklyky i zahrozy natsional'niy bezpetsi Ukrainy v ekolohichniy sferi ta pershocherhovi zakhody shchodo yikh neytralizatsiyi" vid 23 bereznya 2021 r. № 111/2021 [Decree of the President of Ukraine "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of March 23, 2021» On the challenges and threats to national security of Ukraine in the environmental sphere and priority measures to neutralize them": of March 23, 2021 № 111/2021. *Ofitsiyyny visnyk Prezidenta Ukrainy – Official Gazette of the President of Ukraine*. 2021. №6 from 02.04.2021. pp. 106, s. 1249, kod 103740/2021 [in Ukrainian]
 19. Tsili Staloho Rozvytku: Ukrainy. Natsionalna dopovid (2017) [Sustainable Development Goals: Ukraine. National Report]. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine. Kyiv: Ministry of Economic Development. 174 p. [in Ukrainian]



УДК 35-027.21/.22:351.851

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-12](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-12)

Семенець-Орлова Інна Андріївна,

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Прометівська, 2, e-mail: innaorlova@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-9227-7426>

Semenets-Orlova Inna Andriivna,

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, e-mail: innaorlova@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-9227-7426>



Храпатий Сергій Вікторович,

доктор фізико-математичних наук, професор, проректор, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Прометівська, 2, e-mail: khrapatiysv@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-6028-9171>

Khrapatiy Sergii Viktorovich,

Doctor of Physical and Mathematical Sciences, Professor, Vice Rector, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, e-mail: khrapatiysv@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-6028-9171>

РОЗБУДОВА СИСТЕМИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО НАВЧАННЯ У ЗАКЛАДІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Анотація. Мета роботи. У статті проаналізовано сутність концепції організаційного розвитку, здійснено екстраполяцію основних її категорій у галузь вітчизняної вищої освіти. Через призму функціонального навантаження компонентів організаційного розвитку у реалізації стратегічних планів розвитку закладів вищої освіти визначено основні інструменти практичної реалізації кон-

цепції організаційного розвитку, що можуть бути використані у системі управління сучасним університетом.

Методологія. Зростаючий запит на ініціативність, креативність, нестандартний підхід до проєктних активностей, емоційну стійкість, високу мотивацію досягнень, орієнтацію на майбутнє, оригінальне застосування спеціальних знань у вирішенні професійних завдань, стійкий характер продуктивності спілкування у діяльності сучасного викладача інноваційного університету визначає потребу особливих технологій підтримки його безперервного професійного вдосконалення з боку адміністрації закладу. Відповідальність керівників усіх рівнів за управління людськими ресурсами, підтримка новаторства у співробітників є викликом для управлінської діяльності у сучасному університеті.

Наукова новизна. Забезпечення підготовки та впровадження освітніх змін на різних рівнях освітньої системи можливе завдяки створенню або освоєнню нової практики освіти. Це – нелінійні ситуації відкритого діалогу, прямого та зворотного зв'язків, солідарної освітньої пригоди, занурення в один самоузгоджений темп освіти. Це також ситуації пробудження власних сил і здібностей, відкриття себе, співробітництва із самим собою та іншими людьми, що допомагає з точки зору інноваційних практик оптимізувати плани, програми, рішення, загалом усю систему управління освітнім процесом у закладі.

Висновки. Новітні підходи до забезпечення організаційного навчання через спільну діяльність викладачів, студентів, адміністрації та інших співробітників закладу все частіше розглядаються як частина концепції організаційного розвитку університетів.

Ключові слова: концепція організаційного розвитку, освітні зміни, організаційне навчання, «організація, що навчається».

DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF ORGANIZATIONAL TRAINING IN A HIGHER EDUCATION INSTITUTION

Abstract. The purpose of the research. The article is dedicated to conceptualization of organizational development in the sphere of Ukrainian higher education. Through the prism of functions of the structures of organizational development the authors have detected main tools of organizational development that can be used in the management of modern universities.

Methodology. The growing demand for initiative, creativity, non-standard approach to project activities, emotional stability, high motivation, future orientation, original application of special knowledge in solving professional problems, sustainable nature of communication productivity in the activities of a modern teacher of innovative university determines the need for special technologies, professional development by the administration of the institution. The responsibility of managers at all levels for human resource management, support for innovation in employees is a challenge for management in a modern university.

Scientific novelty. Ensuring the preparation and implementation of educational changes at different levels of the educational system is possible through the creation or development of new educational practices. These are non-linear situations of open dialogue, direct and feedback, solidarity educational adventure, immersion in one self-consistent pace of education. It is also a situation of awakening their own strengths and abilities, self-discovery, cooperation with themselves and other people, which helps in terms of innovative practices to optimize plans, programs, solutions, in general, the entire management system of the educational process in the institution.

Conclusions. The latest approaches to organizational learning through the joint activities of teachers, students, administration and other staff are increasingly seen as part of the concept of organizational development of universities.

Key words: organizational development, educational change, organizational learning, learning organization.

Спільна праця запалює таке бажання звершень,
якого людина рідко може досягти сама.

Ральф Емерсон

Зазвичай легше змінити індивідів, зібраних
у групу, ніж змінювати кожного окремо.

Курт Левін

1. Вступ. Постановка проблеми

Розв'язання завдань оптимізації діяльності закладів вищої освіти висуває якісно нові вимоги до технологій управління людськими ресурсами в університетах. Це передбачає врахування найбільшою мірою соціально-психологічних чинників, пов'язаних з індивідуальними особливостями працівників та закономірностями внутрішньо-організаційних комунікацій. Нині у галузі вищої освіти відбуваються системні зміни, а зміна – це завжди процес навчання. Модернізація управління освітою передбачає запровадження нової етики управлінської діяльності, що базується на принципах взаємоповаги, позитивної мотивації, загальному позитивному морально-психологічному кліматі, розвиненій організаційній культурі установи. І це постає неодмінною умовою інноваційних процесів в освіті, формування економіки, заснованої на знаннях.

Програми організаційного розвитку допомагають у розкритті лідерського потенціалу закладу вищої освіти (ЗВО) через розвиток його спроможностей пристосовувати до змін у суспільстві свої цілі, структуру, діяльність. Як засвідчує зарубіжний досвід розбудови інноваційних університетів, програми організаційного розвитку розпочинаються з процесів самооцінки для реалізації запланованих змін. На основі вимірювання потенціалу організації розробляються нові або коригуються попередні програми та плани розвитку, здійснюються заходи на виконання операційних завдань розбудови закладу.

Спеціальні структурні підрозділи ЗВО з питань організаційного розвитку є досить масовим явищем не лише сучасних західних, але і вітчизняних університетів. Австралійський дослідник Р. Малфорд функціональне навантаження таких потенційних центрів/відділів організаційного розвитку визначає за такими напрямками, як (Mulford, 2002, p. 619):

1) аналіз зворотного зв'язку, оцінка його найбільш ефективних каналів;

2) діяльність з побудови команд – визначення навичок, необхідних для виконання завдань стратегічного розвитку ЗВО, оцінка потреби створення тимчасових, вузькогалузевих, кроскультурних команд;

3) здійснення міжгрупової роботи – дії, спрямовані на підвищення ефективності взаємозалежних груп;

4) освітні та тренінгові заходи, спрямовані на поліпшення навичок, здібностей і знань членів організації. Ці дії можуть бути спрямовані на поліпшення як технічних навичок для ефективного виконання робочих завдань, так і на покращення міжособистісної або соціальної компетентностей співробітників;

5) «структурні інтервенції» як заходи, що спрямовані на поліпшення ефективності організаційних одиниць – експериментування зі створенням нових організаційних структур та оцінка їх ефективності, вдосконалення організації через зміну завдань, технологій тощо;

6) поширення практик учасницького прийняття рішень у закладі вищої освіти;

7) посередництво, попередження та вирішення конфліктів;

8) розробка індивідуальних рекомендацій для викладачів;

9) планування життя і кар'єри педагогів – заходи, проведення яких дозволяє сфокусуватися на посиленні орієнтації на людський фактор, визнання важливості якості трудового життя співробітників, що позитивно впливає на мотивацію праці, а отже, і на ефективність організації загалом.

2. Аналіз останніх публікацій за проблематикою

Організаційний розвиток передбачає обов'язкові втручання агента змін (керівника, лідера) у процес зміни організації (на відміну від природного процесу розвитку організації). Ці втручання мають бути чітко прив'язані до стратегічних цілей та задач і включають у себе методологію і підходи в рамках стратегічного планування, організаційного дизайну, управління результатами діяльності (performance management), коучингу, різноманіття і балансу між роботою та особистим життям. Отже, організаційний розвиток – зміна всіх складників організації з тим, щоб вона більшою мірою відповідала вимогам мінливого навколишнього світу і завданням розширення власних внутрішніх можливостей щодо вирішення поточних проблем. Організаційний розвиток є ціннісно-орієнтованим процесом самооцінки і запланованих змін, що включають специфічні стратегії і технології, націлені на посилення загальної ефективності організаційної системи. При цьому увага акцентується на викладачах та студентах як головних учасниках освітнього процесу.

Австралійський дослідник освітніх змін Р. Малфод виділяє такі виміри організаційного навчання, як:

1) організаційна структура закладу, що спонукає співробітників на всіх рівнях разом постійно навчатися і спільно використовувати результати навчання;

2) партисипаторне управління закладом, учасницьке прийняття рішень, що ґрунтуються на розширенні прав і свобод учасників освітнього процесу;

3) загальне бачення, що поділяється всіма членами університетської спільноти;

4) розвиток знань і навичок у спільній діяльності;

5) лідерство;

6) дієвий зворотний зв'язок і підзвітність (Mulford, 2002, p. 618).

На думку Р. Малфорда, організації, що навчаються, характеризуються такими ознаками:

1) використовують методи сканування зовнішнього та внутрішнього довкілля;

2) корегують цілі розвитку, що сповідує і поширює весь колектив;

3) створюють спільно середовища навчання і викладання, інтеграції науки та освіти;

4) заохочують ініціативу та взяття ризиків;

5) регулярно переглядають усі аспекти, що впливають на роботу закладів;

6) визнають та мотивують якісну роботу;

7) забезпечують можливість для постійного професійного розвитку (зокрема, створення довірливого клімату співробітництва).

На думку відомого теоретика П. Сенге, який поширив термін «організація, що навчається», візія такої організації стає продовженням візії кожного співробітника, що повною мірою відданий організаційній місії (Сенге, 2003). Організаційні цінності працюють тільки тоді, коли вони щиро поділяються всіма членами університетської спільноти (shared values). Сама спільнота має усвідомлювати доленосне значення цінностей закладу та спрямовувати свої зусилля на їх реалізацію. Звісно, спільне бачення та місія підвищують відданість колективу організації.

За логікою Р. Блейка і Д. Моутона, організаційний розвиток слід розпочинати з навчання працівників менеджерських навичок, розвитку їхніх лідерських здібностей, продовжити процес заходами щодо поліпшення і розвитку команд, а відтак – перейти до розвитку міжгрупових взаємин. Ще більш пізні етапи включають корпоративне планування, набуття працівниками тактичних навичок виконання планів. Заключною визначається фаза оцінки змін в організацій-

ній культурі і визначення майбутніх напрямів роботи (Gummings, Worley, 2009).

Одним із найбільш поширених підходів до організаційного навчання є організація спільної діяльності викладачів як перенесення зразків командного менеджменту на систему управління персоналом у ЗВО. У 80–90-х рр. XX ст. проблему спільної діяльності в організації визначали як психологічний феномен колективу (Salmi, 2009). Деякі психологи розглядають спільну діяльність як один з основних видів людського спілкування. Для того щоб взаємодія була ефективною, важливим є внесок кожного працівника у кінцевий результат. Проте дослідження свідчать, що далеко не кожна група має установки до спільної діяльності, тому її потрібно додатково підтримувати за рахунок управлінського впливу.

У групі людина легше відмовляється від шкідливих звичок або норм; у колективі людина легше сприймає нове, прогресивне або правильне. Саме тому на стадії «розмороження» (в процесі впровадження змін) застосовуються методи групового тренінгу, колективного пошуку організаційних рішень (мозковий штурм, інтенсивні проблемні наради і т. п.). Спільна діяльність в організації – це організована система активності взаємодіючих між собою індивідів, що спрямована на виконання певного завдання, в ході якого суб'єкти по чергово та взаємно змінюють соціально-психологічні стани, цінності й наміри один одного.

Науковці радять управлінцям у кожному окремому випадку вирішувати, чи готовий працівник до спільної діяльності, й лише тоді, відповідно, добирати методи роботи (Gummings, Worley, 2009). Вважається, якщо група погано справляється зі спільною роботою, то в цьому провина керівника, бо він не підготував людей до неї.

Формулювання цілей статті. Мета статті – дослідження можливостей організації та проведення на системній основі заходів освітнього дозвілля у форматі організаційного навчання та спільної діяльності студентів і викладачів університету.

3. Аналіз діяльності Центру організаційного розвитку та лідерства

У 2018 р. у структурі Інституту новітніх технологій та лідерства Національного авіаційного університету (НАУ) було створено Центр організаційного розвитку та лідерства. У діяльності останнього було визначено такі три глобальні перспективи, як:

1) постійний моніторинг потенціалу університету через діагностичні заходи у вигляді соціологічних опитувань викладачів, інших співробітників та студентів, фокус-груп та експертних інтерв'ювань, вимірювання та аналіз актуальних освітніх запитів студентів, потреб корпоративних програм професійного вдосконалення викладачів, інших співробітників, визначення та колективне обговорення спільного рішення проблем освітнього процесу у ЗВО;

2) здійснення організаційного навчання: на основі оперативних запитів спільноти університету, організації програм вдосконалення компетентностей викладачів та студентів – у вигляді короткотермінових семінарів на освітню та науково-популярну тематику, проведення фахових дискусій на актуальні теми розвитку науки і освіти, відкритих для наукової спільноти та освітньої громадськості міста;

3) розвиток організаційної культури: пропозиція на систематичній основі неформальних заходів освітнього дозвілля для співробітників та студентів НАУ з метою розбудови командного духу та практик спільної (проектної) діяльності (конференції, майстерні, воркшопи, хакатони та інші інтерактивні заходи гнучкого, динамічного формату). Це допоможе на основі співпраці, взаємної підтримки, заохочення спільної експериментальної роботи, мотивації постійних інноваційних наукових пошуків, чесних дискусій розбудувати корпоративну культуру університету на основі неформальних практик навчання в команді співробітників та студентів, а також спільного використання результатів навчання.

Таким чином, діяльність Центру покликана підтримати безперервне інституційне вдосконалення на основі розбудови організаційного навчання через спільну діяльність усіх учасників освітнього процесу. В результаті суттєво вдосконалюється система менеджменту знань у ЗВО, дієво поширюється і моніториться реалізація місії закладу, розбудовуються зворотні зв'язки «студент–викладач–адміністрація», розбудовується співпраця між викладачами різних кафедр, інститутів, факультетів, покращується психологічний клімат/довкілля навколо освітнього процесу, співробітники більше відчують себе повноважними приймати рішення, стають більш активними у взятті ризиків та відкритими до змін. Такі підходи, власне, ілюструють один із процесуальних способів впровадження концепції «організації, що постійно навчається» (теорія П. Сенге), а також розбудови внутрішнього довкілля університету

на основі культури довіри, співпраці, доброчесності (Калашнікова, 2012).

Соціальна і культурна творчість самих працівників, їх безпосередня участь в організації і управлінні спільною діяльністю, взаємоконтроль, взаємодопомога і заміна один одного, чіткість у розумінні загальних цілей і цінностей, що визначає поведінку кожного члена команди, колективна відповідальність за результати і високу ефективність роботи, багатоаспектний розвиток та використання індивідуального, групового потенціалів – такі складники особливого, нового підходу у кадровому менеджменті, що отримав назву *team management* – командний менеджмент (Esfahani, 2017; Inglehart, 2007; Etzioni, 1968). Обов'язковими психологічними складниками спільної діяльності при цьому є загальна мотивація, спільні дії, загальний результат (та відображення останнього у активностях індивідуальних і колективних суб'єктів) (Семінець-Орлова, 2018).

Зазвичай характерними рисами такої спільної діяльності є: створення неформальної обстановки спілкування, спеціальне використання оригінальної лексики, запрошення цікавих спікерів, які володіють нестандартними методиками роботи з публікою (Семінець-Орлова, 2015).

4. Основні етапи реалізації проєкту Центру організаційного розвитку та лідерства

Основним вектором діяльності Центру організаційного розвитку та лідерства на 2018–2019 навчальний рік було визначено розвиток м'яких навичок викладачів та студентів. Діяльність Центру було розпочато з низки діагностичних заходів:

1) встановлення специфіки поточних проблем функціонування ЗВО (використання експертних оцінок, проведення семінарів);

2) вивчення потенціалу (внутрішніх можливостей) ЗВО до впровадження освітніх змін, аналіз зворотного зв'язку, оцінка його найбільш ефективних каналів;

3) проведення масового опитування викладачів та студентів (не менше 25% від загальної кількості) за прикладом Варшавського університету.

Тактичні цілі до цього етапу включали, зокрема, розробку рекомендацій для структурних підрозділів НАУ з метою впровадження інноваційних розробок в освітній процес.

Після проведення діагностичних заходів робота Центру зосередилася на організації

освітньо-комунікативних заходів, що охоплювали такі напрями:

1) здійснення міжгрупової роботи – дії, спрямовані на підвищення ефективності взаємозалежних груп (спільна діяльність викладачів різних факультетів, а також викладачів і студентів у реалізації проєктів);

2) забезпечення проведення регулярних освітніх заходів та тренінгів, спрямованих на поліпшення навичок, здібностей і знань співробітників НАУ. Ці дії більшою мірою спрямовувались на покращення міжособистісної або соціальної компетентностей співробітників, на консультування як результат міжгрупової кооперації, розвиток внутрішніх та зовнішніх комунікацій, поширення практик учасницького прийняття рішень у ЗВО.

Тактичні цілі цього етапу включали: організацію та проведення тематичних тренінгів, майстер-класів, періодичний моніторинг думки викладачів та студентів для надання рекомендацій з метою оптимізації освітнього процесу у НАУ.

У ході впровадження проєкту ми дійшли висновку, що роль постійних корпоративних програм професійного вдосконалення, які призводять до переоцінки організаційних цілей, цінностей, трансформації організаційної культури, нині стає все більш значущою. Такі програми виконують важливі функції. Зокрема, будучи чутливими до особистісних потреб, запитів кожного співробітника і релевантними саме його інтересам (створення так званого «контексту для людей»), вони:

1) посилюють ті цінності, в яких люди відчують потребу, виконуючи свої професійні обов'язки;

2) актуалізують внутрішню мотивацію співробітників працювати інноваційно, створюючи клімат довіри, розвивати культуру досконалості;

3) створюють спільні середовища навчання і викладання, інтеграції науки та освіти, заохочують ініціативу та взяття ризиків.

Загальна кількість заходів (майстер-класи, тренінги, воркшопи), проведених Центром організаційного розвитку та лідерства за період з жовтня 2018 до травня 2019 р., становила 66! Загальна кількість учасників – 1112. З числа проведених 66 подій було реалізовано 46 заходів для студентів (кількість учасників – 276), 16 заходів для викладачів (кількість учасників – 672), 4 спільні заходи для студентів і викладачів (кількість учасників – 164). За півроку 48,5 тисячі осіб ознайомилися з інформаційним наповненням сторінки Центру організаційного

розвитку та лідерства НАУ на Фейсбук (<https://www.facebook.com/centerNAU>).

Більшість заходів Центру відкрита для викладачів з інших ЗВО Києва. Такий підхід суттєво сприяє налагодженню зв'язків, нетворкінгу, а також позитивно відображається на формуванні бренду університету.

У роботі Центру було охоплено такі теми вдосконалення професійної компетентності викладачів НАУ, як:

- партнерська взаємодія у освітньому процесі;
- емоційний інтелект;
- ораторська майстерність;
- основи ефективного унаочнення (візуалізації);
- технології креативності у викладанні;
- сучасні методи викладання;
- особливості навчання покоління Z;
- стресостійкість та (не)вразливість;
- мотивація самовдосконалення;
- нетворкінг;
- основи проєктного менеджменту.

Варто відзначити такий «проєкт всередині проєкту», як Школа розвитку викладача НАУ, реалізований Центром організаційного розвитку та лідерства під гаслом «навчання навчаєм» з метою конструювання та популяризації «валізи» сучасних педагогічних та тренерських практик у вищій школі. Він полягав у презентації кращими викладачами НАУ власного передового досвіду. Проєкт було реалізовано як триденний тренінг для науково-педагогічних працівників (36 год.). Випускниками Школи (2 випуски) стали 106 викладачів НАУ.

У діяльності Центру було успішно апробовано також новий формат заходів EduTalks, що передбачає дискусивні виступи двох спікерів – одного теоретика (аналітика) та одного практика – на актуальні теми розвитку освіти з наступним обговоренням в аудиторії. За схожою логікою 31 січня 2019 р. за ініціативи Центру організаційного розвитку та лідерства НАУ у співпраці та партнерстві з інститутами громадянського суспільства – «Платформа прогресивного викладача», ГО «Інститут демократії та соціального прогресу», ГО «СД платформа» – було проведено спільну розмову про майбутнє українських університетів під назвою «Здидбанка прогресивних викладачів міста Києва». У ході заходу запрошені спікери спочатку окреслили фрейми можливостей та ризиків впровадження в Україні міжнародного досвіду освітніх реформ. У другій частині заходу всі викладачі у спільній дискусії обмірковували

та визначали, що із міжнародного досвіду варто і реально можна використати для розбудови інноваційних університетів в Україні. Було обговорено також досвід Варшавського та Ягеллонського університетів у забезпеченні розвитку внутрішнього потенціалу закладів вищої освіти. Командна робота викладачів у другій частині заходу продемонструвала, що разом простіше знаходити більш правильні рішення для розв'язання назрілих проблем. А також це спосіб нарощувати командний дух, щоб бути сильнішими і через дружбу та співпрацю розбудовувати потенціал вітчизняних університетів. Відкрите спілкування, обмін інформацією в рамках неформальних професійних дискусій став важливим, дієвим, а отже, все більш затребуваним ресурсом для розвитку університетів і кожного з викладачів.

5. Висновки

Винагородоотримувачами активностей колективу Центру у забезпеченні організаційного навчання в університеті стала вся спільнота університету (науково-педагогічні працівники, студенти, адміністрація). Результатами проєкту можна визначити:

1) підтримку розвитку організаційної культури ЗВО, для якої стали більш характерні довірливий клімат співробітництва (співпраця, взаємна підтримка, заохочення спільної роботи, постійні наукові пошуки, відкрите спілкування, обмін інформацією та професійний діалог, чесні і відверті систематичні дискусії);

2) нарощення силового поля підтримки освітніх змін в університеті, ініціативи та взяття на себе ризиків викладачами, студентами та адміністрацією (співробітники відчують себе повноважними приймати рішення, постійно експериментують, активні викладачі відчують свою цінність);

3) більш результативну реалізацію місії закладу, що проявляється у: побудові навчальних планів у відповідності до стратегічних планів розвитку ЗВО, у критичному аналізі наявної практики освітньо-наукової діяльності, регулярній перевірці ефективності навчальних програм, усвідомленні співробітниками різних форм впливу зовнішнього довкілля на заклад, конструктивному діалозі зі стейкхолдерами;

4) формування системи організаційного навчання у ЗВО, що знаходить вияв у постійному обміні знаннями, поширеності практики спільної проєктної діяльності, навчання в команді, ресурсному забезпеченні професійного розвитку викладачів, освоєнні кращих зарубіжних

практик професійного вдосконалення та залучення професійних консультантів;

5) покращеній організаційній структурі закладу, що допомагає співробітникам на всіх рівнях разом навчатися і спільно та постійно використовувати результати навчання;

6) розбудові партисипаторних практик прийняття рішень, що ґрунтуються на розширенні прав і свобод викладачів, дієвому зворотному зв'язку.

Варто також зважати, що з появою командного духу, засвоєнням корпоративної культури, ціннісних орієнтацій та ідеалів поведінки процесу організаційного навчання у ЗВО не закінчуються. По-перше, вони мають набути безперервного характеру. А по-друге, зокрема, у ЗВО необхідно створювати системи постійного моніторингу міжособистісних відносин, аналізу групової динаміки і психологічної корекції конфліктів учасників освітнього процесу як вірогідного наслідку динамічних процесів організаційного розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Organisational learning and school change / R. Mulford et al. *Educational Administration Quarterly*. 2002. Vol. 38. Issue 5. P. 613–642.
2. Сенге П. Пятая дисциплина: искусство и практика самообучающейся организации. Москва : Олимп-Бизнес, 2003. 496 с.
3. Gummings T., Worley C. Organization Development and Change. Mason : South-Western Cengage Learning, 2009. 810 p.
4. Salmi J. The Challenge of Establishing World-Class Universities. Washington, DC : The World Bank, 2009. 115 p.
5. Калашнікова С. Організаційний розвиток вищого навчального закладу та його значення у розбудові лідерського потенціалу університетів. *Вища освіта України*. 2012. № 2 (3). С. 40–43.
6. Esfahani E. The Power of Meaning: Crafting a Life That Matters Hardcover, New York, 2017. 304 p.
7. Inglehart R. Development, Freedom, and Rising Happiness A Global Perspective (1981–2007). *Perspectives on Psychological Science Inglehart*, Vol. 3, Issue 4, 2007, p. 264–285.
8. Etzioni A. The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes. Free Press, New York, 1968. 671 p.
9. Семенець-Орлова І. Державне управління освітніми змінами в Україні: теоретичні засади. Київ : ЮСТОН, 2018. 420 с.
10. Семенець-Орлова І. Державне управління освітніми змінами: наукові категорії, методологія та актуальна проблематика досліджень на основі досвіду України та США. *Університетські наукові записки*. 2015. Вип. 1. С. 302–311.

REFERENCES

1. Organisational learning and school change / R. Mulford et al. (2002). *Educational Administration Quarterly*. Vol. 38. Issue 5. P. 613–642 [in English].
2. Senge, P. (2009). The fifth discipline: the art and practice of self-learning organization, Olympus-Business [in English].
3. Gummings T., Worley C. (2009). Organization Development and Change. Mason: South-Western Cengage Learning [in English].
4. Salmi J. (2009). The Challenge of Establishing World-Class Universities. Washington, DC: The World Bank [in English].
5. Kalashnikova, S. (2012). Organizational development of higher education and its importance in building the leadership potential of universities. *Higher education of Ukraine*. 2 (3). P. 40–43 [in Ukrainian]
6. Esfahani E. (2017). The Power of Meaning: Crafting a Life That Matters Hardcover, New York [in English].
7. Inglehart R. (2007). Development, Freedom, and Rising Happiness A Global Perspective (1981–2007). *Perspectives on Psychological Science Inglehart*, Vol. 3, Issue 4. P. 264–285 [in English].
8. Etzioni A. (1968). The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes. Free Press, New York [in English].
9. Semenets-Orlova, I. (2018). Public administration of educational change in Ukraine: theoretical principles, Kyiv, YUSTON. 420 p. [in Ukrainian].
10. Semenets-Orlova, I. (2015). Public management of educational change: scientific categories, methodology and current research issues based on the experience of Ukraine and the United States. *University Scientific Notes*. Issue 1. P. 302–311 [in Ukrainian].



УДК 351.84:354

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-13](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-13)

Хмелюк Віта Степанівна,

аспірантка кафедри адміністративного та фінансового менеджменту, Навчально-науковий інститут адміністрування та післядипломної освіти Національного університету «Львівська політехніка», 79000, Львів, вул. Митрополита Андрея, 5, e-mail: vita.s.khmeliuk@lpnu.ua, <https://orcid.org/0000-0002-5591-5932>

Khmeluk Vita Stepanovna,

Postgraduate Student at the Department of Administrative and Financial Management, Educational and Scientific Institute of Administration and Postgraduate Education of Lviv Polytechnic National University, 79000, Metropolit Andrew str., 5, Lviv, e-mail: vita.s.khmeliuk@lpnu.ua, <https://orcid.org/0000-0002-5591-5932>.

МОДЕРНІЗАЦІЯ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В МІНІСТЕРСТВІ ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Анотація. Мета роботи. Публічно-управлінський прогрес суспільства потребує змін, пов'язаних із формуванням нової якості структури та функцій суспільних відносин. Модернізація включає у себе глобальні процеси, що відбуваються в усіх сферах життєдіяльності суспільства, які визначають його рівень готовності та здатності до еволюції. Метою дослідження є розкриття механізмів модернізації моделі публічного управління Міністерства освіти і науки України. **Методологія.** Щоб досягнути мети дослідження, в роботі послідовно застосовуються три основні методологічні прийоми: неінституціональний підхід, структурно-функціональний аналіз і системний підхід. Використання неінституціонального підходу дозволяє дійти висновку, що в українському суспільстві наявні інституційні передумови для модернізації моделі публічного управління на основі теорії суспільного вибору. Модернізаційний розвиток інститутів при цьому представлено як свідомий вибір акторів змін в управлінській сфері. Завдяки структурно-функціональному аналізу стає можливим виокремлення складників публічного управління та їх функціональної спрямованості. Модернізація моделі публічного управління центрального органу виконавчої влади стосується не стільки існування деяких можливостей перетворення, скільки якості отримуваних освітніх послуг, тобто характеру функціонування певних інститутів, органів і структур. Використання системного підходу дозволяє розглянути два комплекси модернізаційних змін: у МОН як цілісну сукупність публічно-управлінських процесів, і в КМУ, який спрямовує та координує діяльність МОН. **Наукова новизна.** Дослідження характеризується двома основними положеннями науково-дослідницької новизни: з'ясовано інституційні передумови модернізації моделі публічного управління центральних органів виконавчої влади, а також окреслено публічно-управлінську модель ефективного функціонування МОН України. **Висновки.** Модернізація моделі публічного управління МОН уможливується у разі врахування оптимізації інституційного та функціонального складників, а також завдяки вдосконаленню характеру функціонування Міністерства.

Ключові слова: публічне управління, модель публічного управління, модернізація, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, якість послуг, громадянське суспільство.

MODERNIZATION OF THE MODEL OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE

Abstract. *The purpose of the research.* Modernization includes social processes that determine the level of readiness of society for evolution. The purpose of the study is to reveal the mechanisms of modernization of the model of public administration of the Ministry of Education and Science of Ukraine. ***Methodology.*** The study consistently uses three main methodological techniques: neo-institutional approach, structural-functional analysis and systems approach. Thanks to these methodological techniques, the goal of the study can be achieved. The use of neo-institutional allows us to conclude that in Ukrainian society there are institutional prerequisites for modernizing the model of public administration. Modernization development of institutions, at the same time, is presented as a conscious choice of actors of change in the administrative sphere. Due to the structural and functional analysis it becomes possible to identify the components of public administration and their functional orientation. Modernization of the model of public administration of executive power is not so much about the existence of some opportunities for transformation. This applies to the quality of educational services received. That is, the nature of the functioning of certain institutions. ***Scientific novelty.*** The study is characterized by two main provisions of research novelty. First, the institutional preconditions for modernizing the model of public administration of central executive institutions have been clarified. Secondly, the public and administrative model of effective functioning of the Ministry of Education and Science of Ukraine is outlined. ***Conclusions.*** Modernization of the model of public administration of the Ministry of Education and Science of Ukraine becomes possible if we take into account the optimization of the institutional and functional components of this Ministry. Modernization of the public administration model is made possible by improving the functioning of the ministry, adhering to the principles of good governance, eradicating corruption and minimizing unprofessionalism.

Key words: public administration, model of public administration, modernization, Government of Ukraine, Ministry of Education and Science of Ukraine, quality of services, civil society.

1. Вступ

Модернізаційні прояви у сучасному українському суспільстві все більше зумовлюють зміни характеру його взаємин із державою і визначають найважливіше завдання формування нової системи публічного управління. Стало очевидним, що наявна модель публічного управління перестала задовольняти суспільні запити через відірваність органів влади від багатьох реальних життєвих проблем. Вона виявилася наскрізь ураженою вірусом бюрократизму, стала корпоративно замкненою та неефективною.

Модернізація включає у себе взаємозумовлені процеси, що відбуваються в усіх сферах життєдіяльності суспільства, які визначають його рівень готовності та здатності до еволюції. Однією з провідних сфер є освіта. Забезпечує формування та реалізує державну політику в освітньо-науковій галузі Міністерство освіти і науки України (МОН) як центральний орган виконавчої влади у відповідній сфері суспільного та державного життя (Про центральні органи виконавчої влади, 2011). Загалом, модернізацію органів влади пов'язують із рухом у бік відкритої управлінської системи, корекція розвитку якої забезпечується не так втручанням правлячої еліти, як демократичним конститую-

ванням інститутів із саморегуючими механізмами, найважливіша умова існування яких – система зворотних зв'язків.

Якщо виходити з подібного розуміння, то майбутня стратегія модернізації управління МОН повинна полягати у забезпеченні створення нового, відкритого типу взаємодії центрального органу виконавчої влади та суспільства, де інститути виступають необхідними провідниками прямих і зворотних сигналів у рамках гнучкої політико-адміністративної системи, що розвивається з урахуванням цінностей вітчизняної політичної культури та соціальних практик. Тому модернізація моделі публічного управління МОН повинна, по-перше, спиратися на інституційну основу (суспільні, політичні інститути та структурні інститути власне МОН); а по-друге, орієнтуватися на нормативно визначені завдання, які чітко прописані в правових актах і станом натеper відповідають європейським стандартам публічного управління.

Теоретико-методологічні основи дослідження публічного управління закладені в працях: В. Авер'янова, О. Андрійка, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, О. Босака, І. Грицяка, Н. Нижник, О. Оболенського, Л. Приходченко та інших вітчизняних учених. Дослідженню публіч-

но-управлінських аспектів в освітній галузі присвятили увагу такі науковці, як: М. Білинська, Ю. Битяк, В. Гаращук, В. Крижко, А. Куріченко, С. Майборода, О. Мельников, Н. Мирна, Л. Прокопенко, Г. Сидоренко, В. Сімонов та інші. Питання модернізації публічного управління комплексно досліджено такими вченими, як: С. Біла, М. Будник, В. Голуб, Н. Гончарук, Ю. Ковбасюк, І. Козюра, І. Письменний, О. Слобожан, І. Хожило, О. Шевченко та ін. Однак проблематика модернізації публічного управління в центральних органах виконавчої влади натеper виходить за межі наукових інтересів вітчизняних учених, тому потребує окремого дослідження.

Завдяки вивченню модернізації публічного управління на прикладі міністерства уможливується розкриття причин і вироблення інструментів удосконалення деяких органів виконавчої влади. Модернізація моделі публічного управління вкрай актуальна й життєво необхідна для нашого суспільства, яке намагається подолати атавізми посткомуністичної трансформації, пришвидшити демократичний розвиток і відповідати критеріям вступу в Європейський Союз, де принципам належного урядування, верховенства права, подоланню корупції, а також реформам в освітній галузі приділяється особлива увага. Актуальність наукових висновків дозволяє осучаснити й оптимізувати вітчизняну модель публічного управління МОН до рівня найкращих європейських практик.

Мета дослідження полягає в розкритті механізмів модернізації моделі публічного управління вітчизняного Міністерства освіти. Основні науково-дослідницькі завдання у статті: по-перше, з'ясувати інституційні передумови модернізації моделі публічного управління центральних органів виконавчої влади; по-друге, окреслити публічно-управлінську модель ефективного функціонування Міністерства освіти і науки України.

Щоб виконати поставлені завдання та досягнути мети дослідження, в роботі послідовно застосовуються три основні методологічні прийоми: неоінституціональний підхід, структурно-функціональний аналіз і системний підхід. Неоінституціональний підхід на прикладі реальних проектів взаємин влади та суспільства досягає трьох важливих висновків, що держава є продуктом діяльності індивідів, державні інститути підлягають вдосконаленню, що поведінка людини цілераціональна та піддається ціннісно-раціональним мотивам. Отже, після проведення аналізу можна сказати, що

в українському суспільстві наявні інституційні передумови для модернізації моделі публічного управління на основі теорії суспільного вибору, положення якої характеризують модернізаційний розвиток інститутів, як свідомий вибір акторів змін в управлінській сфері. Завдяки структурно-функціональному аналізу стає можливим виокремлення складників публічного управління та їх функціональної спрямованості. Головним висновком є теза, що модернізація моделі публічного управління центрального органу виконавчої влади стосується не стільки існування деяких можливостей перетворення (наприклад, право (можливість) громадян отримати гарантовану державою безкоштовну освіту), скільки якості отримуваних освітніх послуг, тобто характеру функціонування певних інститутів, органів і структур. Нарешті, використання системного підходу дозволяє розглянути два комплекси модернізаційних змін: у МОН як цілісну сукупність публічно-управлінських процесів і в Кабінеті Міністрів України (КМУ), який спрямовує та координує діяльність МОН, його перетворення. Тобто без урахування впливу рішень КМУ, характеру його функціонування як цілісної структури МОН неможливо представити як системний модернізаційний феномен. Логіка представлення матеріалу дослідження відповідає послідовності використання аналітичного інструментарію та розкриття змісту досліджуваних об'єктів.

2. Інституційні засади модернізації публічного управління в центральних органах виконавчої влади

Наявні моделі публічного управління в Україні не відповідають сучасним реаліям, внутрішнім і зовнішнім викликам. Це зумовлює необхідність розробки стратегії модернізації управлінської діяльності на основі нової концептуальної парадигми, яка повинна спиратися на комплексний підхід в організації взаємодії суб'єктів управління, що базується на постійному врахуванні змінних умов, виявленні нових проблем і протиріч. В її основі має бути закладена подальша демократизація політичної системи й активізація участі громадян в управлінській діяльності.

Модернізація як вибрана державою стратегія розвитку суспільства потребує адекватної системи публічного управління та кадрів, здатних реалізовувати історично значущі цілі. У зв'язку з цим державна служба загалом як інститут публічного управління, що забезпечує виконання державою своїх функцій, має пройти

через власний етап модернізації, котрий означає надання цьому інституту властивостей та якостей, що відповідають новим вимогам та завданням. Процес реформування державної служби в нашій країні триває вже три десятиліття, але так і не вирішене завдання підвищення її ефективності та результативності, не подолано корумпованість державного апарату.

Серед причин, які вплинули на процеси модернізації державної служби, варто вказати те, що не було завершено впровадження «Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року» (Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, 2016) і «Плану заходів з реалізації «Стратегії реформування державного управління України на 2019–2021 роки» (План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2019–2021 роки, 2016) як інструменту реформування та розвитку такого інституту. До цього слід додати слабкий рівень впровадження новацій, зокрема механізмів управління, недостатню увагу проблемі етики, якості професійної підготовки кадрів державної служби й ін.

Визнаючи важливість зазначених причин гальмування процесу модернізації державних органів, слід пильну увагу звернути на механізми реформування, які формують коридор можливостей для внесення інновацій у канву інституційних відносин. Механізми залежать від суб'єктивного вибору осіб, які ініціюють зміни. Вони пов'язані з об'єктивними процесами, які забезпечують функціонування соціального об'єкта, і є стійкими комплексами соціально прийнятних видів діяльності, спрямованих на зміну об'єкта. Тому механізми модернізації органів влади, уряду, міністерств, відомств можна уявити як сформовані у суспільстві системи взаємодій, що забезпечують, по-перше, генерацію ціннісних суджень про міністерства, їх бажані моделі та способи реформування; по-друге, соціальне конструювання нормативного порядку, який визначає інституційний каркас КМУ загалом; по-третє, професійну соціалізацію, тобто підготовку людей, здатних відтворювати у своїх діях нові норми та правила.

Модернізація МОН неможлива без механізму професійної соціалізації, навчання потенційних рекрутів норм і правил, що відповідають новому вигляду державної служби, а також без перенавчання вже працюючих у цьому органі державної влади. Значення такого механізму полягає в тому, що він забезпечує в кожній конкретній ситуації появу людей, які мають необхідні

навички та вміння орієнтації у відповідному інституційному полі. Головна проблема зазначеного механізму полягає в неминучій у період реформування неузгодженості між діями агентів професійної соціалізації та новими вимогами до державних службовців, які формулюються завданнями модернізації цього інституту. Іншими словами, навіть у разі однозначного вибору певної моделі публічного управління системі професійної освіти знадобиться деякий час для самоналаштування на новий ціннісний вектор підготовки фахівців. Отже, для адаптації цієї групи службовців до нового інституційного порядку потрібні інші акценти у професійній підготовці. Система професійної підготовки буде ефективною лише в тому разі, якщо вона враховуватиме специфіку кожної групи державної бюрократії. На це, безумовно, потрібен час, довгострокова Стратегія модернізації публічного управління загалом і фахівці.

3. Модернізація публічно-управлінської моделі функціонування МОН

Результативність модернізації забезпечується за допомогою формування інституційного середовища, сприятливого для розвитку організацій і виконання ними своїх функцій стосовно громадян. Зосередження зусиль держави на визначальному розвитку науково-освітньої, інформаційної та соціальної інфраструктури сприяє максимально повному використанню як ресурсних і територіальних переваг, так і творчого потенціалу населення. Це пов'язане з тим, що ключова група результативних цілей модернізації пов'язана з підвищенням рівня та якості життя людей, що проявляється у реалізації найважливіших пріоритетів: створення сприятливого морально-психологічного клімату у суспільстві та наявності гарантій громадянських прав і свобод, зокрема права на освіту (Конституція України, 1996, ст. 53).

Однак при цьому варто додавати ще критерій якості цієї освіти, право на яку в Україні загалом дотримано та захищено. Серед міжнародних рейтингів, що узагальнюють індексовані показники та за ними порівнюють і ранжують країни, можна, для прикладу, скористатися Індексом освіти від Програми розвитку ООН (Education Index 2020, 2021, р. 11). Індекс освіти показує, наскільки та чи інша країна в певний момент часу просунулася в напрямі максимально можливої мети – якості загальної вищої освіти. За підсумками 2019 року (звіти публікуються один раз на два роки) Україна посідає 47-е місце серед країн світу. У більш відомому Індексі

людського розвитку Україна станом на 2019 рік ділить 74–77-е місце з Гренадою, Мексикою та Сент-Кітс і Невіс (Human Development: Report, 2020, р. 344).

За законодавчим визначенням МОН є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності у зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності (Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України, 2014).

Згідно з вказаними напрямками діяльності, основними засадами модернізації функціональної моделі публічного управління МОН можуть бути:

- оптимізація масштабів та характеру публічного управління;
- гнучке поєднання різних управлінських методів;
- стандартизація та регламентація публічно-управлінської діяльності;
- вдосконалення апарату державної служби в міністерстві;
- формування функціоналу «електронного уряду»;
- інформаційне забезпечення та управління змінами;
- активізація соціальних ресурсів на основі принципів справедливості, загального блага й особистого інтересу;
- поліпшення взаємодії міністерства та суспільства;
- висока соціальна ефективність і результативність управлінської діяльності на основі розвитку зворотних зв'язків;
- делегування частини державних повноважень інститутам громадянського суспільства (Яблонський, Бекешкіна, Гелетій, 2019, с. 94).

Ключові напрями системної модернізації публічного управління визначаються насамперед на основі моделі чіткого визначення функціонування Кабміну і міністерств у житті сучасного суспільства. Уточнення функцій органів виконавчої влади дозволяє оптимізувати масштаби та характер публічного управління (Бобровська, 2018, с. 62–63). Пріоритетним

стає завдання підвищення якості послуг, наданих підконтрольним міністерствам установам. У разі МОН, крім його структурних підрозділів (департаментів, директоратів, відділів, служб тощо), це також освітні заклади, принципи відносин з якими повинні збільшувати деконцентрацію повноважень і участь громадян в управлінні установами.

4. Висновки

Отже, модернізація публічного управління в Україні загалом має перспективи реалізації за умов урахування особливостей складної інституційної системи як публічної сфери, так і неформальної системи управлінських відносин. Цей процес не обіцяє бути легким і динамічним, однак ґрунтуючись на знанні інституційного складника публічного управління, результати, які можна досягнути в цьому напрямі, матимуть стійкий характер. Це ж саме стосується і модернізації моделі публічного управління в Міністерстві освіти і науки України. Проте на сучасному етапі розвитку глобалізованого суспільства виникає необхідність розробки стратегічних документів модернізації публічного управління, що характеризувалося би високим показником ефективності. Розкривши в процесі дослідження інституційні передумови та механізми такої модернізації, з'являється потреба вдосконалення ще й характеру функціонування міністерства, дотримання принципів належного урядування, викорінення корупції та мінімізації непрофесіоналізму. Це той мінімум, який розвинені країни сучасності висувають до публічно-управлінської сфери.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бобровська О.Ю. Державне та регіональне управління. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 160 с.
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996 р. № 30. Ст. 141.
3. План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2019–2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р; Стратегія, План. *Урядовий кур'єр*, 2016. № 139.
4. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України. *Офіційний вісник України*, 2014 р., № 95, стор. 17.
5. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*, 2011 р., № 38. Ст. 385.
6. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р; Розпоря-

дження, Стратегія, План. *Урядовий кур'єр*, 2016. № 139.

7. Яблонський В.М., Бекешкіна І.Е., Гелетій М.М. Громадянське суспільство України. Київ : НІСД, 2019. 112 с.
8. Human Development : Report 2020. United Nations Development Programme. New York, 2020. Pp. 343–346.
9. Education Index 2020. United Nations Development Programme. New York, 2021. 46 p.

REFERENCES

1. Bobrovska, O.Yu. (2018). Derzhavne ta rehionalne upravlinnia [State and regional administration]. DRIDU NADU, Dnipro, 160 p. [in Ukrainian].
2. Konstytutsia Ukrainy (1996) [Constitution of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. Vol. 30. P. 141 [in Ukrainian].
3. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy “Plan zakhodiv z realizatsii Stratehii reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2019–2021 roky” (2016) [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Action Plan for the Implementation of the Public Administration Reform Strategy of Ukraine for 2019–2021”]. Uryadovyi kurier. Vol. 139 [in Ukrainian].
4. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy” (2014) [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Regulation on the Ministry of Education and Science of Ukraine”]. Ofitsiynyi visnyk Ukrainy. Vol. 95, P. 17 [in Ukrainian].
5. Zakon Ukrainy “Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady” (2011) [Law of Ukraine “On central executive”]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. Vol. 38. P. 385 [in Ukrainian].
6. Rozporyadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy “Stratehia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na period do 2021 roku” (2016) [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Strategy for Public Administration Reform of Ukraine until 2021”]. Uryadovyi kurier. Vol. 139 [in Ukrainian].
7. Yablonskii V.M., Bekeshkina I.E., Heletii M.M. (2019). Hromadyanske suspilstvo Ukrainy [Civil society of Ukraine]. NISD, Kyiv, 112 p. [in Ukrainian].
8. United Nations (2020). Human Development: Report 2020. United Nations Development Programme. New York. Pp. 343–346 [in English].
9. United Nations (2021). Education Index 2020. United Nations Development Programme. New York. 46 p. [in English].



УДК 614.21:364-57]:[355.09:616-036.82]](477)
(045

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-14](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-14)

Шостак Сергій Леонідович,

офіцер військово-медичного центру, Командування об'єднаних сил Збройних сил України, академік, Міжнародна академія культури безпеки, екології та здоров'я, аспірант кафедри публічного управління та адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, e-mail: shostak092@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-9489-2932>

Shostak Serhii Leonidovich,

Officer of the Military Medical Center, Command of the Joint Forces of the Armed Forces of Ukraine, Academician, International Academy of Security, Ecology and Health, Postgraduate Student at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, e-mail: shostak092@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-9489-2932>

МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯМ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ДЛЯ МЕДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ В РАМКАХ ЄДИНОГО ЗДОРОВ'ЯЗБЕРЕЖУВАЛЬНОГО ПРОСТОРУ

Анотація. Актуальність. У статті обґрунтовано проблемні питання превентивної (профілактичної) медицини у системі медичного забезпечення Збройних сил України (ЗСУ); розкрито сутність заходів здоров'язбережувальної реабілітації військовослужбовців, які беруть участь у бойових діях. Запропоновано дискусійний характер розв'язання зазначеної проблеми, визначено шляхи налагодження співпраці медичної служби ЗСУ та системи охорони здоров'я цивільного населення в рамках єдиного здоров'язбережувального простору. Проведено аналіз досліджень і наукових публікацій з визначенням прогалин змістової сутності державних механізмів формування готовності державних службовців освіти до здоров'язбережувальної діяльності на міждисциплінарному рівні, здібностей до управління інноваційним розвитком медичної системи. Це дозволило зорієнтуватися в цілепокладанні стратегічного планування реабілітаційних процесів (орієнтація на цінності вітчизняної культури здоров'я й облік змін розвитку здоров'язбережувального простору) і тактичних цілей (оновлення змісту медичного забезпечення ЗСУ, реалізації особистісно орієнтованого, аксіологічного та культурологічного підходів і ін.).

Мета статті полягає в обґрунтуванні необхідності вдосконалення механізмів державного управління з відпрацюванням певної системи міжвідомчої комунікації для побудови дієздатного та системного підходу до організації проведення реабілітаційних заходів та заходів превентивної медицини у системі медичного забезпечення військ Збройних сил України в рамках єдиного медичного простору охорони здоров'я цивільного населення України під час дії особливого періоду.

Для досягнення зазначеної мети виникла необхідність визначення шляхів розв'язання наявної проблеми, що своєю чергою передбачає проведення досліджень з вирішенням таких **завдань**:

- проаналізувати еволюцію заходів щодо організації медичного забезпечення ЗСУ під час особливого періоду в контексті реалізації державної політики України у сфері охорони здоров'я, виходячи з комплексного аналізу чинної нормативно-правової бази та наявних літературних джерел;
- розкрити сутність і зміст концептуальних засад формування та реалізації державної політики України у сфері охорони здоров'я щодо забезпечення умов ефективної роботи комплексної системи

збереження здоров'я військовослужбовців сил оборони Збройних сил України та членів їхніх сімей за рахунок створення ефективної системи реабілітації та проведення заходів превентивної медицини в рамках єдиного медичного простору охорони здоров'я цивільного населення та медичного забезпечення ЗСУ під час особливого періоду;

- розробити концепт здоров'язбережувальної моделі провідних напрямів управлінського впливу на ефективну роботу механізмів медичного забезпечення військ щодо збереження здоров'я військовослужбовців та організації дієвої системи реабілітації військовослужбовців сил оборони Збройних сил України та членів їхніх сімей;

- розкрити сутність та зміст заходів політики на найвищому урядовому рівні в напрямі профілактики та збереження здоров'я з урахуванням соціальних детермінант;

- охарактеризувати роль підготовки військових фахівців з питань проведення профілактичних та реабілітаційних заходів як складника цілісної загальнодержавної системи охорони здоров'я;

- окреслити рівень діючої системи медичного забезпечення військ щодо проведення заходів превентивної медицини та реабілітації військовослужбовців сил оборони Збройних сил України в контексті впровадження провідної методології НАТО.

Методологія. Методологічною основою дослідження стали: законодавча та нормативна база, публікації та дослідження щодо системного підходу, який використовувався для розв'язання більшості завдань механізмів управління вдосконаленням системи охорони здоров'я України у контексті медичного забезпечення Збройних сил України в рамках єдиного здоров'язбережувального простору.

Методи. Для вивчення законодавчих актів і нормативних документів застосовувалися системно-аналітичний метод та метод контент-аналізу. Використані у статті методи становлять поєднання наукових принципів, загальнофілософських, загальнонаукових, спеціальних методів і методологічних підходів до обґрунтування управлінських процесів щодо впровадження прогресивних перетворень медичного обслуговування військовослужбовців ЗСУ. У статті дотримані принципи об'єктивності, науковості, плюралізму, системності, послідовності, цілісності, комплексності та конкретності.

Наукова новизна. Уточнено механізми впливу державного управління здоров'язбережувальним контентом комплексної реабілітації як організаційною умовою медичного забезпечення збройних сил України (ЗСУ); розкрито сутність заходів превентивної медицини та комплексної реабілітації військовослужбовців, які беруть участь у бойових діях. Запропоновано дискусійний характер розв'язання зазначеної проблеми на державному рівні, визначено шляхи створення системи міжвідомчої комунікації в рамках єдиного здоров'язбережувального простору України для побудови дієздатного та системного підходу до організації ефективної системи комплексної реабілітації військовослужбовців, залучених до участі в Операції Об'єднаних Сил, та членів їхніх сімей.

Об'єкт дослідження – здоров'язбережувальний складник медичного забезпечення військ та система комплексної реабілітації військовослужбовців ЗСУ, які залучені до проведення бойових операцій, і членів їхніх сімей. **Предмет дослідження** – теоретичні засади механізмів управління медичним забезпеченням ЗСУ щодо створення дієздатної системи комплексної реабілітації та системи збереження здоров'я військовослужбовців.

Висновки. Відповідно до Закону України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я» (ВВР), 2021, № 8) визначено багатогранність (медичні, правові, організаційні та економічні засади проведення реабілітації особи з обмеженнями повсякденного функціонування у сфері охорони здоров'я з метою досягнення та підтримання оптимального рівня функціонування у її середовищі існування. Законодавство України про реабілітацію базується на Конституції України та складається з Основ законодавства України про охорону здоров'я.

Ключові поняття: реабілітація, превентивна (профілактична) медицина, здоров'я, соціальна політика, медична реформа, учасники бойових дій, здоров'язбереження.

MECHANISMS FOR MANAGING THE IMPROVEMENT OF THE STATE HEALTH CARE SYSTEM FOR MEDICAL CARE OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE WITHIN THE FRAMEWORK OF THE SINGLE HEALTH-PRESERVING SPACE

Abstract. Topicality. The article substantiates the problematic issues of preventive (preventive) medicine in the system of medical support of the Armed Forces of Ukraine (AFU); the essence of measures of health-preserving rehabilitation of servicemen who take part in hostilities is revealed. The

debatable nature of the solution of this problem is proposed, the ways of establishing cooperation between the medical service of the Armed Forces and the health care system of the civilian population within the framework of a single health-preserving space are determined. The analysis of researches and scientific publications with definition of gaps of substantial vanity of the state mechanisms of formation of readiness of civil servants of education to health-preserving activity at interdisciplinary level, abilities to management of innovative development of medical system is carried out. This allowed us to focus on strategic planning of rehabilitation processes (focusing on the values of national health culture and taking into account changes in the development of health-preserving space) and tactical goals (updating the content of medical care, implementation of personality-oriented, axiological and cultural approaches, etc.).

The purpose of the article is to substantiate the need to improve public administration mechanisms with the development of a system of interagency communication to build a viable and systematic approach to the organization of rehabilitation and preventive medicine in the medical system of the Armed Forces of Ukraine. Of Ukraine during the special period.

To achieve this goal, it is necessary to identify ways to solve the existing problem, which in turn involves research with the following tasks:

- to analyze the evolution of measures to organize medical care of the Armed Forces during a special period in the context of the implementation of state policy of Ukraine in the field of health care based on a comprehensive analysis of the current legal framework and available literature sources;
- to reveal the essence and content of conceptual bases of formation and realization of the state policy of Ukraine in the field of health care on maintenance of conditions of effective work of complex system of preservation of health of servicemen of defense forces of Armed Forces of Ukraine and members of their families by creation of effective system of rehabilitation medicine within the framework of the single medical space for the health care of civilians and medical support of the Armed Forces during a special period;
- to develop the concept of health-preserving model of leading areas of managerial influence on the effective work of medical support mechanisms for maintaining the health of servicemen and organizing an effective system of rehabilitation of servicemen of the Defense Forces of Ukraine and their families;
- to reveal the essence and content of policy measures at the highest governmental level in the direction of prevention and preservation of health, taking into account social determinants;
- to characterize the role of training military specialists in preventive and rehabilitation measures as part of an integrated national health care system;
- to outline the level of the current system of medical support of troops for preventive medicine and rehabilitation of servicemen of the Defense Forces of the Armed Forces of Ukraine in the context of the implementation of the leading NATO methodology.

Methodology. The methodological basis of the study were: legal and regulatory framework, publications and research on a systematic approach, which was used to solve most problems of management mechanisms to improve the health care system of Ukraine in the context of medical care of the Armed Forces of Ukraine within a single health space.

Methods. The system-analytical method and the method of content analysis were used to study legislative acts and normative documents, used in the article are a combination of scientific principles, general philosophical, general scientific, special methods and methodological approaches to substantiate management processes for the implementation of progressive transformations of medical care for servicemen of the Armed Forces. The article adheres to the principles of objectivity, scientificity, pluralism, system, consistency, integrity, complexity and specificity.

Scientific novelty. The mechanisms of influence of the state management of health-preserving content of complex rehabilitation as an organizational condition of medical support of the Armed Forces of Ukraine (AFU) are specified; the essence of measures of preventive medicine and complex rehabilitation of servicemen who take part in hostilities is revealed. The debatable nature of solving this problem at the state level is proposed, ways to create a system of interdepartmental communication within the single health space of Ukraine to build a viable and systematic approach to organizing an effective system of comprehensive rehabilitation of servicemen involved in Operation Allied Forces, and members of their families.

The object of the research is the health-preserving component of the medical support of the troops and the system of complex rehabilitation of the servicemen of the Armed Forces involved in combat operations and members of their families. The subject of the research is the theoretical principles of the mecha-

nisms of medical support of the Armed Forces of Ukraine regarding the creation of a viable system of complex rehabilitation and the system of preserving the health of servicemen.

Conclusions. According to the Law of Ukraine “On Rehabilitation in the Field of Health Care” (VVR), 2021, No. 8) the multifaceted nature of medical, legal, organizational and economic principles of rehabilitation of a person with disabilities in the field of health care in order to achieve and maintaining the optimal level of functioning in its environment. The legislation of Ukraine on rehabilitation is based on the Constitution of Ukraine and consists of the Fundamentals of the legislation of Ukraine on health care.

Key words: rehabilitation, preventive medicine, health, social policy, medical reform, combatants, health.

Актуальність проблеми. Наукові розвідки автора та статті визначають концепт, який базується на критичному (аналітичному) підході до теоретичних парадигм державного управління щодо створення здоров’язбережувального простору України.

Останні процеси реформування національного здоров’я вимагають створення нових державних механізмів управління формуванням здоров’яорієнтованого, здоров’ятворчого та здоров’язбережувального контенту.

Одним із пріоритетів державної соціальної політики та складника медичної реформи на сучасному етапі є необхідність обґрунтування та вдосконалення заходів комплексної реабілітації військовослужбовців, що беруть участь у бойових діях із забезпечення національної безпеки і оборони в Донецькій та Луганській областях. Проте заходи реабілітації у сфері охорони здоров’я, що здійснюються нині у медичній і соціальній галузях суспільства, ще не набули системного і комплексного характеру. Через фрагментарну, а іноді низьку організацію, не завжди ефективну всебічну реабілітацію учасників бойових дій в країні до цієї актуальної проблеми постійно прикута увага державного управління, громадськості, міжнародних організацій та медичної служби Збройних сил України.

Наявна система медичної реабілітації громадян України побудована на різновідомчих принципах, без урахування необхідності запровадження науково обґрунтованого комплексного підходу. Наявні нечисельні наукові публікації присвячені в основному фрагментарному розгляду та аналізу окремих аспектів фізичної та психологічної реабілітації військовослужбовців – учасників бойових дій. В організації реабілітації у сфері охорони здоров’я та соціальній сфері відсутні єдині методологічні підходи, і на сьогодні визначені тільки окремі напрями теорії і практики. Є необхідність розробки оптимальної моделі комплексного проведення реабілітаційних заходів військовослужбовців – учасників бойових дій (Гайда, 2021, с. 32–34). Про важли-

вість вирішення цієї наукової і медико-соціальної проблеми свідчить необхідність виконання прийнятих у державі: Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», Постанови Кабінету Міністрів України від 31.10.2018 № 910 «Про затвердження Воєнно-медичної доктрини України», Указу Президента України від 23.08.2020 № 342/2020 «Про затвердження національної стратегії розвитку фізкультурно-спортивної реабілітації ветеранів війни та членів їх сімей, сімей загиблих (померлих) ветеранів війни», Закону України «Про реабілітацію осіб з обмеженнями життєдіяльності», Закону України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров’я» та низки інших нормативно-правових актів щодо реабілітації учасників бойових дій (Наказ Міністра оборони України від 13.12.2004 р. № 611).

У Законі України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров’я» наведені поняття та терміни, що вживаються в такому значенні: реабілітація – комплекс заходів, що допомагають особі з вродженими та/або такими, що виникли у ранньому віці, обмеженнями повсякденного функціонування, досягти оптимального рівня функціонування у її середовищі; встановлення завдань реабілітації – визначення конкретних, вимірюваних, досяжних, відповідних та визначених у часі показників функціонування особи, які вона повинна досягти внаслідок отримання реабілітаційної допомоги, які визначаються фахівцем з реабілітації спільно з особою. Цей Закон визначає правові, організаційні та економічні засади проведення реабілітації особи з обмеженнями повсякденного функціонування. У статті 1 зазначеного Закону визначаються правові, організаційні та економічні засади проведення реабілітації особи з обмеженнями повсякденного функціонування у сфері охорони здоров’я з метою досягнення та підтримання оптимального рівня функціонування у її середовищі.

Визначення термінів. У контексті нашого дослідження надається семантичне та етимоло-

логічне пояснення категорійно-поняттєвого апарату. У згаданому Законі наведені терміни вживаються в такому семантичному значенні: реабілітація – комплекс заходів, що допомагають особі з вродженими та/або такими, що виникли у ранньому віці, обмеженнями повсякденного функціонування, досягти оптимального рівня функціонування у її середовищі; встановлення завдань реабілітації – визначення конкретних, вимірюваних, досяжних, відповідних та визначених у часі показників функціонування особи, які вона повинна досягти внаслідок отримання реабілітаційної допомоги, які визначаються фахівцем з реабілітації спільно з особою під час складання програми терапії; дитина з інвалідністю – особа до досягнення нею повноліття (віком до 18 років) зі стійким обмеженням життєдіяльності, якій у порядку, визначеному законодавством, встановлено інвалідність; ерготерапія – процес відновлення, розвитку та/або підтримки навичок, необхідних для залучення особи з обмеженнями повсякденного функціонування до активного повсякденного життя та занять, які вона бажає, потребує або планує виконувати, а також модифікація заняттєвої активності особи та/або адаптації її середовища. Ерготерапія призначається, планується та здійснюється ерготерапевтом або під його контролем; заняттєва активність – цілеспрямована, тривала, регулярна, багатокомпонентна діяльність, виконання якої людина потребує, бажає або очікує; заняттєва участь – виконання заняттєвої активності, що здійснюється за результатами безпосереднього особистісного вибору особою на основі мотивації та значущості активності для особи у сприятливому (безбар'єрному) середовищі; індивідуальний реабілітаційний план – документ, розроблений мультидисциплінарною реабілітаційною командою на підставі результатів реабілітаційного обстеження особи з обмеженнями повсякденного функціонування (або такої, у якій можуть виникнути обмеження повсякденного функціонування), що визначає мету та завдання реабілітації та комплекс заходів, необхідних для їх досягнення; особа з інвалідністю – повнолітня особа зі стійким обмеженням життєдіяльності, якій в порядку, визначеному законодавством, встановлено інвалідність; особа з обмеженнями повсякденного функціонування – особа, яка внаслідок стану здоров'я або старіння втратила або може втратити здатність до участі у заняттєвій активності у спосіб і межах, звичайних для неї; обсяг реабілітаційної допомоги – показник, що визначається кількістю годин роботи фахівців з реабілітації

з особою з обмеженнями повсякденного функціонування за добу. Обсяг реабілітаційної допомоги може бути високим, середнім та низьким; психологічна допомога в реабілітації – діяльність, спрямована на відновлення та підтримку функціонування особи у фізичній, емоційній, інтелектуальній, соціальній та духовній сферах із застосуванням методів психологічної та психотерапевтичної допомоги у формах психотерапії, психологічного консультування або першої психологічної допомоги. Психологічну допомогу в реабілітації здійснює клінічний психолог (психолог, психотерапевт) у складі мультидисциплінарної реабілітаційної команди; фахівці з реабілітації – особи, які безпосередньо надають реабілітаційну допомогу, мають відповідну освіту, володіють відповідними професійними знаннями та навичками, а також залучені до безперервного професійного розвитку;

фізична та реабілітаційна медицина – процес застосування комплексу реабілітаційних заходів, що передбачає профілактику, медичну діагностику, лікування та управління реабілітацією осіб усіх вікових груп зі станами здоров'я, що призводять до обмежень повсякденного функціонування, обмежень життєдіяльності та їх коморбідних станів, та приділяє особливу увагу порушенням і обмеженням активності особи з метою сприяння її фізичному і когнітивному функціонуванню (включаючи поведінку), участі (включаючи якість життя) і модифікації особистих факторів та факторів середовища із застосуванням мультидисциплінарного підходу. Професіоналами з фізичної та реабілітаційної медицини є лікарі фізичної та реабілітаційної медицини; фізична терапія – процес забезпечення розвитку, максимального відновлення та підтримання рухової і функціональної спроможності осіб з обмеженнями повсякденного функціонування або таких дій, у яких можуть виникнути такі обмеження. Фізична терапія призначається, планується та здійснюється фізичним терапевтом або під його контролем.

Аналізуючи зміст статей Закону про фізичну реабілітацію, можна зауважити, що у ЗСУ відсутній єдиний науково обґрунтований комплексний підхід до організації проведення заходів превентивної (профілактичної) медицини та системи реабілітації у сфері охорони здоров'я, існує проблема наявності достатньої кількості кваліфікованих фахівців та ефективної матеріально-технічної бази. Зазначене зумовило актуальність питання залучення можливостей охорони здоров'я цивільного населення до створення дієздатної системи реабілітації військово-

вослужбовців, залучених до виконання завдань за призначенням, та ефективної системи збереження здоров'я військовослужбовців.

Отже, відповідно до завдань та поставленої мети нашого дослідження ми намагались обґрунтувати необхідність використання державних механізмів управління у створенні дієвої комплексної системи реабілітації, системи відновлення та збереження здоров'я військовослужбовців ЗСУ як складника єдиної державної комплексної системи у сфері охорони здоров'я України.

Виклад основного матеріалу.

Проведений аналіз літературних джерел, вітчизняної та зарубіжної нормативно-правової бази з питань збереження здоров'я військовослужбовців та проведення заходів реабілітації військовослужбовців – учасників бойових дій, особистого досвіду автора, матеріалів досліджень із зазначеної проблеми, вивчення державних нормативно-правових актів з питань реабілітації військовослужбовців ЗС України, фундаментальних і наукових робіт Міністерства оборони (МО) України свідчить про необхідність удосконалення комплексної системи реабілітації та системи збереження здоров'я військовослужбовців ЗСУ.

Ретроспективний аналіз наукових розвідок свідчить, що медична реабілітація як комплекс заходів, призначених для відновлення порушених функцій організму, відома з давніх часів. Наприклад, у стародавній Греції, Римі, Єгипті в комплексному лікуванні пацієнтів лікарі застосовували фізичну активацію та трудотерапію. Етимологія (походження терміна) слова «реабілітація» походить від латинського слова *habilis* – «здатність», *rehabilis* – «відновлення здатності». Вперше визначення поняття «реабілітація» було дано ще в 1903 році Францем Йозефом Рітте фон Бусом у книзі «Система загального опікуєнства над бідними».

У 2001 році на 54-ій сесії ВООЗ була схвалена та прийнята Міжнародна класифікація функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я (МКФ). Відповідно до моделі МКФ реабілітація була визначена як «скоординований процес, що посилює діяльність і участь людей з обмеженими можливостями для досягнення оптимальної соціальної інтеграції» (Співак, 2016, с. 157). Також відповідно до МКФ було сформульоване у новому аспекті таке поняття, як «здоров'я». На думку експертів ВООЗ, реабілітація є процесом, який спрямований на всебічну допомогу хворим, інвалідам для досягнення ними максимально можливої у разі такого захворювання фізич-

ної, психічної, соціальної та економічної повноцінності. Основна мета реабілітації полягає в ефективному та ранньому поверненні хворих та інвалідів до побутових та трудових процесів, відновлення особистості людини як повноправного члена суспільства. Кінцевим результатом реабілітації є повне відновлення здоров'я та повернення до звичної професійної діяльності.

Основні принципи реабілітації були сформульовані її основоположником К. Ренкеро у 1980 році, вони полягають у неперервності: повного повернення людини у суспільство; реабілітація повинна здійснюватися починаючи із самого початку захворювання або травми і аж до комплексності: проблема реабілітації повинна вирішуватись комплексно з урахуванням всіх її аспектів; доступності: реабілітація повинна бути доступною для всіх тих, хто її потребує; гнучкості: реабілітація повинна пристосовуватись до зміни структури захворювання, а також враховувати технічний процес і зміну соціальних структур.

У системі медичного забезпечення військ ЗС України аспект здоров'язбереження є важливим елементом медичного забезпечення військ, а проведення заходів превентивної медицини – важливим чинником під час планування застосування військ і має на меті збереження та зміцнення фізичного і психологічного здоров'я військовослужбовців, змінення їхньої захворюваності та зниження рівня смертності. Організація та систематичне проведення комплексу заходів превентивної медицини є одним з основних завдань медичного забезпечення військ і має вагомое значення для збереження життя та зміцнення здоров'я військовослужбовців, підтримання боєздатності військ, зменшення кількості санітарних втрат. Зважаючи на зазначене, метою превентивних заходів є активне проведення комплексу заходів щодо профілактики захворювань та травм, а також підтримання фізичного і психологічного здоров'я військовослужбовців. Але відсутність у ЗС України єдиного, науково обґрунтованого комплексного підходу до організації проведення ефективних заходів превентивної медицини та реабілітації у сфері охорони здоров'я під час дії особливого періоду, проблема з неякісною організацією та проведенням заходів у сфері медичної реабілітації, які пов'язані з недостатньо розвиненою матеріально-технічною базою цієї галузі та брак кваліфікованих фахівців з реабілітації у ЗС України, потребує залучення наявних регіонального та державного ресурсів.

Результатом проведених досліджень має бути надання пропозицій щодо оптимізації виро-

блення та реалізації державної політики України у сфері охорони здоров'я через формування механізмів медичного забезпечення військовослужбовців сил оборони Збройних сил України, створення дієвої системи комплексної реабілітації та системи превентивної медицини в рамках єдиного медичного простору охорони здоров'я цивільного населення. Ефективність проведення дослідження, відпрацювання пропозицій, створення та впровадження дієвої комплексної системи реабілітації і ефективної системи превентивної медицини військовослужбовців залежить від налагодження співпраці медичної служби ЗСУ, системи охорони здоров'я цивільного населення та залучення наукового потенціалу держави.

Натепер реабілітація у сфері охорони здоров'я – комплекс заходів, які здійснюють фахівці з реабілітації, котрі працюють у реабілітаційних установах, відділеннях, підрозділах, а також у центрах у складі мультидисциплінарної реабілітаційної команди, або самостійно надають реабілітаційну допомогу особі з обмеженням життєдіяльності (або такої, у якої може виникнути обмеження життєдіяльності) з метою досягнення та підтримки оптимального рівня функціонування та якості життя.

Подальший розвиток медико-соціальної реабілітації сприятиме подальшому розширенню її принципів. Серед них виділяють такі як: ранній початок проведення реабілітаційних заходів; комплексне застосування всіх доступних і необхідних заходів; індивідуальні програми реабілітації; етапність реабілітації; безперервність і наступність протягом усіх етапів реабілітації; соціальна спрямованість реабілітаційних заходів; застосування методів оцінки ефективності реабілітації.

Система комплексного наукового та практичного підходу до реабілітації у сфері охорони здоров'я полягає у спрямуванні на часткове та повне відновлення (збереження) особистого та соціального статусу людини шляхом комплексного впливу на особистість військовослужбовця медичних, соціальних, психологічних, педагогічних, правових і багатьох інших факторів. Таким чином, реабілітацію необхідно розглядати як багатофункціональну, соціально-медичну проблему, яку можна поділити на декілька аспектів: медичний, фізичний, психологічний, професійний (трудовий) і соціально-економічний. Основним напрямом реабілітації є відновлення здоров'я пацієнта шляхом комплексного застосування різноманітних спеціальних заходів, спрямованих на максимальне відновлення

порушених фізіологічних функцій організму, а у разі коли це неможливо – здійснення та розвиток компенсаторних замісних пристосувань (функцій). Зважаючи на те, що наявний підхід до комплектування та реорганізації ЗС України пов'язаний з «текучкою» кадрів, наданням можливості проходження служби військовослужбовцям з деякими травмами та пораненнями, отриманими під час виконання бойових завдань, вимоги до комплексної системи реабілітації військовослужбовців ЗС України мають загальнодержавний характер (Наказ Міністра оборони України від 13.12.2004 р. № 611). Психологічним напрямом реабілітації є корекція психічного стану військовослужбовців, формування їх відповідального ставлення до лікування, лікарських рекомендацій, виконання реабілітаційних заходів (Наказ Міністра оборони України від 22.07.2004 р. № 291).

Професійний аспект реабілітації включає у себе питання працевлаштування, професійного навчання відповідно до його стану здоров'я, в тому числі набуття нової професії, визначення працездатності пацієнтів.

Соціально-економічна реабілітація полягає в тому, щоб постраждалий здобув соціальну повноцінність та соціальну незалежність. Зазначені завдання в основному повинні вирішувати органи соціального забезпечення. Останніми роками в літературі з'явився термін «якість життя, пов'язана із здоров'ям» (healthrelated quality of life). Є багато визначень поняття «якість життя», але загалом усі вони вказують на те, що такий показник багатогранно відображає сприйняття пацієнтами їхнього власного здоров'я та здатності до життєдіяльності (Гайда, 2016, с. 32–34).

Медичний складник вищезгаданого поняття, що визначається здоров'ям людини, відображає вплив захворювання, а також лікування на повсякденне життя хворого. В медичному плані «якість життя» розуміють як рівень благополуччя та ступінь задоволення людини своїм фізичним, психологічним і соціальним станом, на який впливають захворювання та їх лікування, а також суб'єктивна оцінка, індивідуальна реакція хворого на ті зміни, які відбулись чи можуть відбутися в результаті захворювання та наступного відновлення. Тобто поняття «якість життя, пов'язана із здоров'ям» поєднують групи критеріїв, що характеризують здоров'я: фізичні, психологічні та соціальні. При цьому кожна з цих груп містить низку показників, які можна оцінити як об'єктивно, так і суб'єктивно. У зв'язку з багатофакторністю поняття «якість життя» в ньому виділяють три аспекти: медич-

ний – вплив захворювання, його симптомів, а також лікування, що проводиться, на функціональні здатності людини, на її повсякденну життєдіяльність; психологічний – суб’єктивне відношення людини до свого здоров’я, ступінь адаптації до захворювання; соціально-економічний – здатність функціонувати у спільноті та приносити користь. Поняття «якість життя» та «реабілітація» тісно пов’язані між собою. Якість життя розглядається як інтегральна характеристика, на яку необхідно орієнтуватись у проведенні оцінки ефективності реабілітації хворих. Якість життя є надійним, інформативним та економічним методом багатопланової оцінки здоров’я хворого, при цьому не лише на індивідуальному, але й на груповому рівні, а вказане поняття дозволяє індивідуалізувати реабілітаційне лікування, що здійснюється, та реалізувати основний принцип медицини «лікувати не хворобу, а хворого» (Бадюк, 2018, с. 21–30).

Проте не завжди легко провести чітку межу між лікуванням і реабілітацією. В єдиній системі лікувально-профілактичних заходів, які застосовуються у процесі лікування поранених, реабілітація займає проміжне положення, продовжуючи лікування та передуючи диспансеризації й вторинній профілактиці. Дослідження засвідчують, якщо лікувальні заходи насамперед спрямовані на причину та сутність хвороби, а також на усунення основного субстрату патологічного процесу, то в результаті реабілітації в основному досягається відновлення соматичних функцій, психічного статусу і працездатності. Загалом перелік основних заходів, які відрізняють реабілітаційну допомогу від звичайного лікування, є таким: здійснення комплексної вихідної оцінки стану хворого з формулюванням реабілітаційного діагнозу перед початком реабілітації; проведення реабілітації за визначеним планом, складеним на основі первинної оцінки стану хворого; здійснення оцінки ефективності реабілітаційних заходів у динаміці і у разі завершення реабілітаційного курсу; складання під час виписки рекомендацій щодо лікувальних, психокорекційних, соціальних заходів, виконання яких необхідне на наступних етапах реабілітації. Перелік наведених заходів становить «реабілітаційний цикл», який коротко описується як «оцінка – призначення – втручання – оцінка». Реабілітаційний цикл може застосовуватись або один раз, або декілька разів залежно від потреб пацієнта як на одному, так і на різних етапах реабілітації. Натепер Законом України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров’я» визначений комплексний характер реабілітації. Застосу-

вання лише окремих методик реабілітації дозволяє досягти певних позитивних результатів, але ефективність такого підходу до реабілітації недостатня (Співак, 2016, с. 60). Це зумовлено тим, що реабілітація є не просто комплексом заходів чи сумою більшої чи меншої кількості різних методів. У програмах реабілітації ефективність кожного складника тісно залежить від інших її складників. Включення в програму реабілітації будь-якого важливого складника (клінічного, психологічного, фізичного, соціально-трудового тощо), крім свого прямого впливу, опосередковано підвищує ефективність інших складників. Такого роду синергія призводить до значного підвищення ефективності програми реабілітації загалом. Медична реабілітація є досить складним процесом і для її успішного проведення вимагає залучення багатьох медичних спеціалістів; терапевтів, хірургів, психіатрів, психологів, фізіотерапевтів. Тому, на думку багатьох дослідників, реабілітація натеper сформувалась у самостійну науку, яка має конкретний субстрат дослідження – саногенетичні механізми в їх біосоціальній єдності; методу дослідження – використання специфічних функціональних навантажень, різноманітність спеціальних методів реабілітації та являє собою комплекс заходів, що допомагають особі, яка зазнає або може зазнавати обмеження життєдіяльності, досягати оптимального рівня функціонування у її середовищі та підтримувати його.

За даними вітчизняних і зарубіжних авторів, реабілітація поранених вимагає концептуальних підходів, проведення чіткого аналізу та розуміння специфіки перебігу поранень у гострому та віддаленому періодах бойової травми. Однак, на жаль, у вітчизняній літературі практично відсутні дані щодо проблеми відновлення здоров’я військовослужбовців – учасників бойових дій.

За час проведення АТО та ООС більш ніж 12500 військовослужбовців отримали поранення та інші бойові травмування. Більшість з них, крім медичної, потребує психологічної реабілітації (Наказ Міністра оборони України від 13.12.2004 р. № 611).

Аналіз публікацій низки дослідників психо-емоціональної сфери військовослужбовців ЗСУ свідчить, що гостра післятравматична стресогенність і наслідки ЧМТ, неврастенії, шизофренії тощо були діагностовані у багатьох учасників ООС. Нами проведені дослідження 100 осіб – учасників ООС, які перебували на санаторно-курортному лікуванні. Таблиця 1 яскраво говорить про необхідність впровадження комплексної реабілітації.

Таблиця 1

Дослідження стану здоров'я учасників АТО та ООС, які потребували реабілітаційних лікувальних заходів

Особовий склад	Фізична реабілітація	Психологічна реабілітація
офіцери	67	65
контрактники	69	70
рядові	70	80

За результатами проведених досліджень, наведених у Таблиці 1, можна стверджувати, що 70% учасників ООС потребують заходів лікувальної та психологічної реабілітації.

Аналіз міжнародних і вітчизняних статистичних даних свідчить про розвиток тяжких психоемоційних розладів у колишніх учасників бойових дій, так званого афганського синдрому, в тому числі таких, що призводять не тільки до соціальної дезадаптації, але й до суїцидів та посягання на життя, здоров'я та спокій інших людей. Питання відновлювального медико-психологічного санаторно-курортного лікування стає на перше місце для цієї категорії пацієнтів. Лікування бойової травми вимагає оперативної оцінки стану поранених, прогнозу виявлених порушень, а також проведення всіх можливих лікувально-реабілітаційних заходів. Соматичні захворювання та травми досить часто супроводжуються психічними змінами, які значно ускладнюють проведення реабілітації (Шостак, 2021, с. 102–106). Вони не дозволяють досягти необхідної якості життя хворих та інвалідів – кінцевої мети реабілітації. До того ж психічні зміни здебільшого супроводжуються емоційними розладами, які спричиняють негативний вплив на основний патологічний процес. Цей факт також необхідно враховувати у проведенні реабілітації учасників бойових дій. Участь у бойових діях загальноновизнано вважається стресовим фактором найвищого ступеня інтенсивності. Тому обов'язковим складником комплексу реабілітаційних заходів осіб, які постраждали внаслідок участі в бойових діях, має бути медико-психологічна реабілітація (МПР). Учасники локальних воєн і збройних конфліктів є специфічним контингентом, який вимагає багатопрофільної реабілітації, а інваліди з їх числа можуть бути виділені в групу особливої соціальної значущості (Співак, 2016).

Таким чином, можна стверджувати, що реабілітація військовослужбовців – учасників бойових дій є багатогранним процесом, який полягає у відновленні здоров'я людини та її реінтеграції в трудове та соціальне життя, потребує залучення всіх наявних регіональних та державних

ресурсів, відпрацювання певної системи міжвідомчої комунікації на державному рівні та використання державних механізмів управління, поєднання науки та практики задля досягнення максимально ефективного проведення реабілітаційних заходів, використання нових (телекомунікаційних та ін.) методів реабілітації (Гайда, 2017, с. 32–34).

Всі види реабілітації взаємопов'язані, їх розглядають як єдине поле. Розуміння реабілітації як науки дає можливість виділити її такі основи: методологічну – розуміння біологічної природи і соціальної сутності людини, реабілітації як системи, єдності та протилежності патогенезу і саногенезу; біологічну – вчення про саногенез як про інтегративний процес, вчення про функціональні системи і про фенотипічну адаптацію; психологічну – вчення про особистість і її компенсаторні механізми, що зумовлюють саногенетичну спрямованість реакцій особистості; організаційну – спеціалізовані кабінети, відділення, поліклініки, центри, заклади професійного перенавчання, лікувально-трудова майстерні; матеріально-технічну – спеціальне оснащення та обладнання для досліджень, медичної та професійної реабілітації. Інтеграційна взаємодія цих основ і створює фізичну та реабілітаційну медицину як процес застосування комплексу реабілітаційних заходів, що передбачає профілактику, медичну діагностику, лікування та управління реабілітацією осіб усіх вікових груп зі станами здоров'я, що призводять до обмежень життєдіяльності та їх коморбідних станів, та приділяє особливу увагу порушенням і обмеженням активності особи з метою сприяння її фізичному і когнітивному функціонуванню (включаючи поведінку), участі (включаючи якість життя) та модифікації особистих факторів та факторів середовища із застосуванням мультидисциплінарного підходу (Бадюк, 2018, с. 21–30).

Перспективи наших наукових розвідок. Якщо управлінський вплив здійснюється на різні об'єкти, то державні механізми управління в кожному конкретному випадку розрізнятимуться своєю метою за змістом відповідно до сутності керованого об'єкта. Загальні управлінські функції при цьому зберігатимуться і справцюватимуться повністю, наголошуючи, що для соціальних систем реабілітації необхідно використовувати єдність:

- централізованого управління;
- керованості.

Висновок. Отже, проаналізовано актуальність вибраної теми серед різних вертикалей державного управління, досліджено механізми

створення здоров'язбережувального освітнього простору в Україні. Проаналізовано ступінь розробленості наукових розвідок із зазначеної теми, опрацьовано та проаналізовано дисертації та публікації, які належать знаним ученим:

1. Доведено відсутність у державі єдиного, науково обґрунтованого комплексного підходу до організації проведення ефективних заходів медичної, психологічної та соціальної реабілітації, заходів превентивної медицини у системі медичного забезпечення військ та гостру потребу у підвищенні якості життя, медичного обслуговування, соціального захисту і медико-психологічної допомоги військовослужбовцям – учасникам бойових дій.

2. Висвітлено, що нині розпочата цілеспрямована підготовка медичних фахівців для забезпечення системи медичної реабілітації, зокрема реабілітологів, ерготерапевтів тощо, не забезпечує потребу ні в кількісному, ні в якісному аспекті.

3. Уточнено, що в організації медичної, професійної та соціальної реабілітації учасників бойових дій відсутні єдині методологічні підходи і натеper визначені тільки окремі напрями теорії і практики, тому необхідність медико-соціального обґрунтування удосконалення системи медичної реабілітації військовослужбовців на регіональному та державному рівнях є надзвичайно актуальною.

4. Доведено необхідність відпрацювання певної системи міжвідомчої комунікації та використання державних механізмів управління для побудови дієздатного та системного підходу до проведення заходів превентивної медицини у системі медичного забезпечення сил оборони Збройних сил України під час дії особливого періоду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бадюк М.І. Медична реабілітація учасників бойових дій на регіональному рівні. *Екстрена медицина: від науки до практики*. 2018, Т. 18. С. 21–30.
2. Гайда І.М. Реабілітація учасників бойових дій у сучасних умовах. *Військова медицина України*. 2016. Т. 16. С. 107–113.
3. Гайда І.М. Аналіз психологічного стану поранених військовослужбовців. *Міжнародний конгрес з медичної і психологічної реабілітації* : тези доповідей, 2017. С. 32–34.
4. Закон України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я», *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2021, № 8, ст. 59.
5. Наказ Міністра оборони України від 13.12.2004 р. № 611 «Про затвердження Положення про організацію медичного забезпечення військовослуж-

бовців Збройних сил України, що залучаються до участі в міжнародних миротворчих операціях».

6. Наказ Міністра оборони України від 22.07.2004 р. № 291 «Про затвердження довгострокової програми медичної реабілітації військовослужбовців миротворчих контингентів Збройних сил».
7. Співак М.В. Державна політика здоров'язбереження: збереження здоров'я здорових і відносно здорових людей. *Держава і право* : збірник наукових праць. Серія «Політичні науки». Випуск 73. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2016. С. 155–166.
8. Семенець-Орлова І. Державне управління освітніми змінами в Україні. Київ, 2018.
9. Федько О.А. Категорійно-понятійний апарат ідеології здоров'я у дискурсі науки державного управління. *Економіка та держава*. 2010, № 4. С. 102–106.
10. Шостак С.Л. Здоров'язбережувальний аспект удосконалення системи фізичної реабілітації військовослужбовців, залучених до виконання завдань у складі сил, які здійснюють заходи із забезпечення національної безпеки і оборони України. *Контекстуалізація орієнтирів на створення стійкого благополуччя людини в здоров'язбережувальному просторі України* : науково-просвітницький альманах, 2021, № 3.

REFERENCES

1. Badiuk, M.I. (2018). Medychna rehabilitatsiia uchasykyv boiovykh dii na rehionalnomu rivni [Medical rehabilitation of combatants at the regional level]. *Ekstrena medytsyna: vid nauky do praktyky – Emergency Medicine: from science to practice*, 135–138 [in Ukrainian].
2. Haida, I.M. (2016). Reabilitatsiia uchasykyv boiovykh dii u suchasnykh umovakh [Rehabilitation of combatants in modern conditions]. *Viiskova medytsyna Ukrainy – Military Medicine of Ukraine*, T. 16, 107–113 [in Ukrainian].
3. Haida, I.M. (2017). Analiz psykholohichnoho stanu poranenykh viiskovosluzhbovtsiv [Analysis of the psychological state of wounded servicemen]. *Mizhnarodnyi konhres z medychnoi i psykholohichnoi rehabilitatsii – International Congress of Medical and Psychological Rehabilitation*, 32–34 [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy "Pro rehabilitatsiiu u sferi okhorony zdorovia". 2021. No. 8, st. 59. Vidomosti Verkhovnoi Rady [Law of Ukraine "On Rehabilitation in the Sphere of Health Care", Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR), 2021, No. 8]. [in Ukrainian].
5. Nakaz Ministra oborony Ukrainy vid 13.12.2004 r. No. 611 "Pro zatverdzhennia Polozhennia pro orhanizatsiiu medychnoho zabezpechennia viiskovosluzhbovtsiv Zbroinykh Syl Ukrainy, shcho zaluchaiutsia do uchasti v mizhnarodnykh mirotvorchykh operatsiiakh" [Order of the Minister of Defense of Ukraine of 13.12.2004 No. 611 "On Approval of the Regulations on the Organization of Medical Provi-

- sion for Servicemen of the Armed Forces of Ukraine Involved in International Peacekeeping Operations”]. [in Ukrainian].
6. Nakaz Ministra oborony Ukrainy vid 22.07.2004 r. No. 291 “Pro zatverdzhennia dovhostrokovoï prohramy medychnoi reabilitatsii viiskovosluzhbovtsiv myrotvorchykh kontynhentiv Zbroinykh Syl [Order of the Minister of Defense of Ukraine of July 22, 2004 No. 291 “On approval of the long-term program of medical rehabilitation of servicemen of peacekeeping contingents of the Armed Forces]. [in Ukrainian].
 7. Spivak, M.V. (2016). Derzhavna polityka zdoroviazberezhenia: zberezhenia zdorovia zdorovykh i vidnosno zdorovykh liudei [Public health policy: maintaining the health of healthy and relatively healthy people]. *Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats. Seriia Politychni nauky – State and law: A collection of scientific papers. Political Science Series*, 73, 155–166. Kyiv: Vyd-vo “Yurydychna dumka”, [in Ukrainian].
 8. Semenets-Orlova, I. (2018). Derzhavne upravlinnia osvitynymy zminamy v Ukraini [State Management of Educational Change in Ukraine]. [in Ukrainian].
 9. Fedko, O.A. (2010) Katehoriino-poniatiinyi aparat ideolohii zdorovia u dyskursi nauky derzhavnoho upravlinnia [Categorical-conceptual apparatus of the ideology of health in the discourse of public administration science]. *Ekonomika ta derzhava – Economics and State*, 4, 102–106 [in Ukrainian].
 10. Shostak, S.L. (2021) Zdoroviazberezhuvalnyi aspekt udoskonalennia systemy fizychnoi reabilitatsii viiskovosluzhbovtsiv, zaluchenykh do vykonannia zavdan u skladi syl, yaki zdiisniuiut zakhody iz zabezpechennia natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy [Health-preserving aspect of improving the system of physical rehabilitation of servicemen involved in the tasks of the forces that carry out measures to ensure national security and defense of Ukraine]. *Kontekstualizatsiia oriientyriv na stvorennia stiikoho blahopoluchchia liudyny v zdoroviazberezhuvalnomu prostori Ukrainy: naukovo-prosvitnytskyi almanakh – Contextualization of landmarks for the creation of sustainable human well-being in the health-preserving space of Ukraine: scientific and educational almanac*, 3 [in Ukrainian].

НОТАТКИ

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ

№ 3 (28) – грудень 2021

В авторській редакції

Формат 60x84/8. Папір офсет. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 12,56. Замов. № 0222/054. Наклад 300 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефон +38 (048) 709 38 69,
+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.