

ISSN 2786-4731 (Print)
ISSN 2786-474X (Online)

Міністерство освіти і науки України
Херсонський державний аграрно-економічний університет



Таврійський науковий вісник

Публічне управління та адміністрування

Випуск 2



Видавничий дім
«Гельветика»
2022

ISSN 2786-4731 (Print)
ISSN 2786-474X (Online)

Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування / Херсонський державний аграрно-економічний університет. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Вип. 2. 116 с.

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

Свідectwo про державну реєстрацію KB № 24812–14752P від 12.04.2021 року.

На підставі Наказу Міністерства освіти і науки України від 27.09.2021 № 1017 (додаток 3) журнал внесений до переліку фахових видань України категорії «Б» (спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування).

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

Офіційний сайт журналу: <http://journals.ksauniv.ks.ua/index.php/public>

Редакційна колегія:

Потравка Лариса Олександрівна – завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Херсонського державного аграрно-економічного університету, доктор економічних наук, професор – головний редактор

Вольська Олена Михайлівна – професор кафедри публічного управління та адміністрування Херсонського державного аграрно-економічного університету, доктор наук з державного управління, доцент

Гарафоновна Ольга Іванівна – професор кафедри менеджменту Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана, доктор економічних наук, професор

Дурман Олена Леонідівна – доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, кандидат наук з державного управління

Карташова Ольга Григорівна – доцент кафедри публічного управління та адміністрування Херсонського державного аграрно-економічного університету, кандидат економічних наук

Кирилов Юрій Євгенович – професор кафедри публічного управління та адміністрування Херсонського державного аграрно-економічного університету, доктор економічних наук, професор

Монастирський Григорій Леонардович – професор кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу Західноукраїнського національного університету, доктор економічних наук, професор

Пугач Андрій Миколайович – завідувач кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування Дніпровського державного аграрно-економічного університету, доктор наук з державного управління, професор

Храпкіна Валентина Валентинівна – професор кафедри маркетингу та управління бізнесом Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор економічних наук, професор

Kryk Barbara – Doctor of Economics, Professor, Professor University of Szczecin (Poland)

Smalskys Vainius – Doctor of Social Sciences, Professor, Institute of Public Administration, Mykolas Romeris University (Lithuania)

УДК 351.84:35.072.2:342.5(477)
DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.2.1>

СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕФОРМ У СИСТЕМІ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ПАНДЕМІЧНИХ ВИКЛИКІВ COVID-19

Албов Н. Є. – аспірант Інституту державного управління
Чорноморського національного університету імені Петра Могили
ORCID: 0000-0001-5601-2527

У статті зазначено, що для забезпечення протидії пандемії COVID-19 всім країнам необхідно вдосконалити організацію та функціонування систем охорони здоров'я. До початку пандемії COVID-19 більшість національних галузей охорони здоров'я могли функціонувати системно, вживаючи лише базових заходів щодо забезпечення готовності до масштабних надзвичайних ситуацій. Соціально-гуманітарна політика породжувала відчуття самозаспокоєності, що призвело до прогалин у реалізації основних функцій громадського здоров'я на сучасному етапі.

З'ясовано, що органи державної влади не планували належним чином вжиття заходів у зв'язку з надзвичайними ситуаціями національного масштабу, що перевищують їх можливості у наданні основних видів медичної допомоги. Це призвело до неефективності заходів з публічного управління, координації та регулювання, а також до недоліків у протоколах клінічного лікування пацієнтів, стандартах догляду, системі профілактики інфекцій та боротьби з ними. Зазначена ситуація була характерна навіть для держав, які мали високорозвинені системи охорони здоров'я і великі базові можливості для дотримання медико-санітарних норм.

Досліджено, що на початкових стратегіях пандемії COVID-19 вжиттю заходів реагування не приділялося належної уваги у наданні основних послуг і запровадженні нових заходів громадської охорони здоров'я та соціального захисту. Щоправда, низка орієнтованих на первинну медико-санітарну допомогу систем охорони здоров'я продемонстрували стійкість, швидко адаптуючись і підтримуючи безперервність основних видів послуг шляхом перерозподілу клінічного навантаження між рівнями надання медичної допомоги. Реалізація функцій різних рівнів медичного обслуговування в частині раннього виявлення випадків інфікування призвела до випадків легкого перебігу хвороби, ці заходи дозволили знизити надмірну захворюваність і смертність, які пов'язані з COVID-19. Для ефективного управління у період пандемічних впливів органам державної влади необхідно приділяти особливу увагу усуненню фундаментальних недоліків у системі громадської охорони здоров'я.

Вивчено, що пандемія COVID-19 привернула увагу до хронічних фундаментальних недоліків галузі охорони здоров'я, через які процес надання послуг стали схильні до ризику можливої передачі інфекції. Внаслідок поширення пандемії COVID-19 також виявилася слабка орієнтованість багатьох систем на первинну медико-санітарну допомогу, у тому числі фрагментований догляд, надмірна надія на лікарняні заклади, низький рівень медичної грамотності, а також відсутність ефективних систем управління надзвичайними ситуаціями у галузі охорони здоров'я, включаючи освіту, базову професійну підготовку та підвищення кваліфікації.

Обґрунтовано, система децентралізованого управління ризиками, яка інтегрована в місцеві органи влади та використовує підхід на основі первинної медико-санітарної допомоги забезпечила таку необхідну гнучкість на локальному рівні для ефективного регулювання ситуації, котра постійно змінюється. Органи державної влади, які на ранній стадії визнали наявність загрози громадському здоров'ю приймали рішення на основі наявних фактичних даних та координували процес забезпечення готовності та вжиття заходів реагування між секторами, як видається, вдалося досягти більшого успіху у припиненні передачі інфекції у суспільстві.

Ключові слова: медико-соціальна допомога, державна політика, загрози, послуги, ефективність, охорона здоров'я, етап, пандемія COVID-19, виклики.

Albov N. Ye. Socio-humanitarian aspects of public policy reform in public health at the current stage of pandemic challenges COVID-19

The article states that in order to counteract the COVID-19 pandemic, all countries need to improve the organization and functioning of health care systems. Prior to the COVID-19 pandemic, most national health sectors could operate systematically, taking only basic measures to ensure

preparedness for large-scale emergencies. State social and humanitarian policy has created a sense of complacency, which has led to gaps in the implementation of basic public health functions at the present stage.

It was found that the authorities did not plan to take appropriate action in response to national emergencies that exceeded their capacity to provide basic medical care. This has led to ineffective public administration, coordination and regulation measures, as well as shortcomings in patient treatment protocols, care standards, and infection prevention and control systems. This situation was typical even for states that had highly developed health care systems and great basic opportunities for compliance with health standards.

Initial COVID-19 pandemic strategies did not pay adequate attention to the provision of basic services and the introduction of new public health and social protection measures. However, a number of primary health care-oriented health systems have demonstrated resilience, adapting quickly and maintaining the continuity of key services by redistributing the clinical burden between levels of care. The implementation of the functions of different levels of care in terms of early detection of infections has led to cases of mild disease, these measures have reduced the excessive morbidity and mortality associated with COVID-19.

For public administration in the period of pandemic impacts, public authorities need to pay special attention to addressing fundamental shortcomings in the health care system and the basic functions of public health care. The COVID-19 pandemic has highlighted the chronic underlying shortcomings of health systems, which have put the service process at risk of possible transmission. The spread of the COVID-19 pandemic has also shown a weak focus of many primary care systems, including fragmented care, over-reliance on hospitals, low medical literacy, and a lack of effective health management systems, including education, basic training and advanced training.

Public authorities that recognized the threat to public health at an early stage, enjoyed public confidence, made decisions based on available evidence and coordinated the process of preparedness and response between sectors seem to have been more successful in ending the transfer: infections in society. The decentralized risk management system, which is integrated with local authorities and uses a primary health care approach, has provided much-needed flexibility at the local level to effectively manage the ever-changing situation.

Key words: *health and social care, public policy, threats, services, efficiency, health, stage, COVID-19 pandemic, challenges.*

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Глобальні пандемічні впливи обмежують можливості отримання гуманітарної допомоги та ресурсів, оскільки кожна держава вживає власних національних підходів до реагування на загрози. Пандемія COVID-19 наочно продемонструвала наслідки великомасштабної епідеміологічної ситуації, яка одночасно перевершує можливості кожної окремої країни та швидкими темпами охоплює одразу всі держави. На відміну від локалізованих надзвичайних ситуацій у галузі громадського охорони здоров'я, пандемія COVID-19 призводить до скорочення зовнішньої підтримки країн, що найбільше потребують її.

Проблема посилюється гострим глобальним дефіцитом найважливіших ресурсів, таких як засоби індивідуального захисту, реагенти та лікарські засоби, і конкурентною боротьбою за їх отримання [5]. Технології та нові способи організації медичних послуг відіграють більш помітну роль у забезпеченні альтернативних платформ для медичного обслуговування та боротьби з епідеміями. Пандемія COVID-19 показала, що державній системі охорони здоров'я слід ліквідувати відставання від суспільства у сфері застосування інноваційних методів та нових технологій.

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. За свідченнями сучасних дослідників, пандемія COVID-19 посилила соціальну нерівність, що проявлялася раніше всередині соціумів, що стало наслідком впливу жорстких заходів, котрі порушили функціонування як формального, так і неформального секторів економіки. Світовій спільноті потрібно терміново прискорити процес формування соціальних пакетів для забезпечення фінансового

захисту та доступу до основних видів медичної допомоги, зайнятості та соціального забезпечення, не залишаючи при цьому гуманітарну проблематику.

Основним забезпеченням ефективності систем охорони здоров'я на шляху до досягнення загального охоплення послугами охорони здоров'я під час пандемії COVID-19 та в наступний період джерелом інформації стали соціальні мережі. Вживаючи заходів щодо боротьби з пандемією органи державної влади збільшили витрати на охорону здоров'я та соціальні потреби на фоні скорочення державних доходів, що призвело до зростання бюджетного дефіциту та збільшення гуманітарних проблем. Така ситуація може призвести до обмеження обсягу коштів, що асигнуються урядом на охорону здоров'я, а пріоритетна увага, як і раніше, приділятиметься збереженню доступу до медичного обслуговування для бідних верств населення.

Метою статті є обґрунтування соціально-гуманітарних аспектів формування державної політики реформ у системі громадського здоров'я на сучасному етапі пандемічних викликів COVID-19.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Пандемія COVID-19 загострила прояви нерівності та відмінності у медико-санітарному та соціально-гуманітарному становищі, торкнувшись у непропорційно високому ступені соціально відчужених та вразливих осіб [2]. Сьогодні це не вироблено стабільного програмного підходу до відновлення забезпечення стійкості медико-санітарних систем, підтримки основних функцій громадського здоров'я та зміцнення потенціалу у сфері готовності до пандемічних впливів і реагування на них. Як правило, незабаром після вжиття заходів реагування темпи фінансування та соціальної активності знижуються, їх подальша інтеграція у довгострокові плани відновлення та перетворення незначна.

Даній проблематиці можна протистояти шляхом інвестування в основні функції громадського здоров'я та підвищення їхнього рівня, а також застосування підходу до публічного управління ризиками з урахуванням усіх видів небезпеки, на основі первинної медико-санітарної допомоги за участю всього суспільства для досягнення загального охоплення послугами охорони здоров'я і безпеки в галузі охорони здоров'я. Необхідною умовою для просування шляхом забезпечення загального охоплення послугами охорони здоров'я є публічне управління системами охорони здоров'я з переважною опорою на державні джерела фінансування. Там, де ці фактори неадекватні, існує високий ризик посилення вже існуючої нерівності в доступі, особливо коли незалежні або приватні постачальники та страховики можуть встановлювати власні ціни або виключати осіб, які мають найбільші потреби.

Фрагментація в публічному управлінні основними функціями галузі охорони здоров'я, а також у фінансуванні та механізмах охоплення послугами викликає нерішучість і підриває її здатність до вжиття популяційних заходів реагування [7]. У країнах, де охоплення послугами охорони здоров'я залежить від конкретних фінансових внесків, спостерігалася недостатня стійкість до соціально-економічних наслідків пандемії COVID-19, що призвело до втрати переліку надання послуг. Довіра до органів влади, державних служб та галузі охорони здоров'я є суспільним капіталом, що поступово накопичується завдяки активній двосторонній комунікації та взаємодії з населенням, спільнотами та громадянським суспільством.

Локальні підходи до публічного управління ризиками та системи епіднагляду за сезонними загрозами також сприяли розробці ефективних заходів втручання. Сьогодні ВООЗ пропонує політичні рекомендації та заходи для обґрунтування

планування, інвестицій та заходів усіх відповідних зацікавлених сторін з метою створення стійких спільнот та систем охорони здоров'я на основі первинної медико-санітарної допомоги. Вони будуть актуальними для забезпечення поточної готовності, боротьби з пандемією COVID-19 та пом'якшення наслідків для надання високоякісних послуг. Інвестиції у відновлення та трансформацію системи охорони здоров'я будуть не лише економічно ефективними, пом'якшуючи соціально-економічні наслідки майбутніх пандемій, які, ймовірно, відбуватимуться частіше, ніж у минулому, а також загалом сприятимуть покращенню здоров'я для всіх та принесуть економічні та соціальні вигоди.

Важливо використовувати тимчасові заходи реагування для підвищення готовності до пандемії COVID-19 та для зміцнення систем охорони здоров'я інституційно, а також закріпити та перетворити їх на довгострокові заходи щодо швидкого відновлення [4]. Це дозволить забезпечити, щоб заходи боротьби з пандемією COVID-19 сприяли середньо- та довгостроковому нарощуванню національного потенціалу для публічного управління ризиками та безперервності надання основних видів медичної та гуманітарної допомоги. Швидке відновлення має здійснюватися з урахуванням існуючих ризиків, недоліків, пріоритетів та реформ, виявлених ще до пандемії COVID-19.

Зазначене повинно відбуватися на основі профілів ризику, результатів застосування механізму моніторингу та оцінки медико-санітарних правил, національних планів дій щодо забезпечення безпеки в галузі охорони здоров'я і національної політики у секторі охорони здоров'я. Метод швидкого відновлення слід включати в поточні плани щодо забезпечення готовності та вжиття заходів реагування у переглянуті плани держав забезпечення готовності та реагування на COVID-19. Необхідно використовувати результати оглядів вжитих заходів та багато секторальних оглядів впливу COVID-19 на здоров'я та соціально-економічне становище для обґрунтування постійних інвестицій у зміцнення системи охорони здоров'я, забезпечуючи інтеграцію публічного управління ризиками з урахуванням усіх видів небезпеки.

Антикризові заходи також включають профілактику інфекцій та забезпечення стійкості систем охорони здоров'я на шляху до досягнення загального охоплення послугами охорони здоров'я та безпеки в галузі охорони здоров'я під час пандемії COVID-19 та на наступний період боротьби з ними для забезпечення безпеки медичного персоналу, пацієнтів та спільнот. Держави, що знаходяться в умовах соціально-економічної нестабільності, конфліктів, можуть зазнавати більш тяжкого впливу пандемій і відчувати підвищену вразливість у галузі охорони здоров'я. Якщо даним державам не буде надано комплексної та ефективної підтримки з урахуванням їх конкретних умов, становище в них може продовжувати погіршуватися, створюючи загрозу для національного та глобального прогресу в досягненні безпеки в галузі охорони здоров'я.

Отже, необхідно гарантувати доступ до безпечного та високоякісного медичного обслуговування шляхом мобілізації додаткових державних коштів для збільшення бюджетів у рамках реагування на епідеміологічну загрозу, а також забезпечити залучення та участь уразливих соціально-економічних груп і врахування їхніх інтересів у законодавстві щодо формування стабільної системи охорони здоров'я та соціуму. Потрібно підтримувати соціальний захист уразливих груп населення, у тому числі осіб, зайнятих у неформальному секторі економіки, шляхом проведення політики гарантованого доходу [1]. Діяльність у цьому напрямку може включати коригування умов для надання права на фінансові виплати та, у відповідних випадках, застосування цільових програм соціально-гуманітарного напрямку.

Сьогодні є актуальним обґрунтувати завдання та можливості для зміцнення взаємозв'язку між гуманітарною діяльністю, розвитком та підтриманням суспільного благополуччя в умовах нестабільності, конфліктів, зміцнення стратегічних та оперативних зв'язків між соціальними програмами у галузі розвитку та гуманітарними програмами протидії COVID-19. Важливо відслідковувати прояви дисонансу у сфері охорони здоров'я та медичного обслуговування для інформаційного забезпечення соціально-економічної політики, планування та інвестицій, включаючи нерівність, пов'язану з перешкодами гуманітарного, соціального та медичного характеру при доступі до послуг системи охорони здоров'я.

Згідно з даним принципом послуги в рамках систем соціального захисту та охорони здоров'я доповнювалися і підкріплювалися грошовими переказами.

Необхідно застосовувати методики швидкого відновлення та трансформувати програми реагування і розвитку у зв'язку з поширенням COVID-19 в державах, що перебувають в умовах соціально-економічної нестабільності. Сьогодні потрібно інвестувати в основні функції охорони здоров'я, включаючи функції, необхідні для публічного управління з урахуванням усіх видів небезпеки основних функцій громадського здоров'я, які включають епіднагляд, профілактику, зміцнення здоров'я та зниження ризику, законодавство, наукові дослідження в галузі громадської охорони здоров'я та кадрові ресурси, закупівлі та доступ до основних лікарських засобів.

При інвестуванні в основні функції громадського здоров'я у різних секторальних структурах і всіх рівнях системи охорони здоров'я країни можуть нарощувати обсяг внутрішніх та глобальних інвестицій для усунення серйозних недоліків в основних функціях громадського здоров'я [3]. Важливо підвищувати професійний рівень фахівців у галузі охорони здоров'я та розширювати їх функції в публічному управлінні надзвичайними ситуаціями, куди належить взаємодія з національними інститутами громадської охорони здоров'я, на які часто покладаються багато хто та зміцнення їх керівних функцій.

Пандемія COVID-19 поставила всі країни світу перед необхідністю вжиття запобіжних заходів у секторі охорони здоров'я, включаючи застосування креативних новаторських підходів до надання медичних послуг та моделей лікування. Потрібно проводити обговорення питань політики в галузі основних функцій громадського здоров'я, які мають бути закріплені в адміністративних структурах від національного до місцевого рівня, із забезпеченням основи для первинної медико-санітарної допомоги, особливо тих, які мають явну взаємозалежність із охороною здоров'я з метою підвищення обізнаності громадськості.

Пандемія COVID-19 також стала стимулом для розвитку інновацій у галузі цифрової охорони здоров'я, медичних технологій, розробки вакцин, терапевтичних та діагностичних засобів, а також методів самодопомоги. Хоча основний обсяг поточних інвестицій у дослідження, інновації та навчання включаючи використання цифрових платформ, орієнтований на забезпечення постійного рівня готовності та реагування, а також на підтримку безпечного надання послуг, значна частина цих інвестицій також може сприяти підвищенню ефективності довгострокового надання послуг.

Важливо забезпечити нормативну підтримку для сприяння обміну інформацією та даними між країнами та всередині країн, а також процесу координації в інтересах суспільної охорони здоров'я, включаючи безпеку даних та їх використання для прийняття обґрунтованих рішень [6]. Цей напрям включає виділення ресурсів на дослідження у галузі забезпечення готовності та стійкості систем охорони здоров'я

на шляху до досягнення загального охоплення послугами охорони здоров'я та безпеки в галузі охорони здоров'я під час пандемії COVID-19 та у наступний період.

Практичними рекомендаціями в цьому контексті буде забезпечити нормативно-правову основу, систему державного регулювання питань інтелектуальної власності, а також стимули та етичні вимоги для інновацій щодо конфіденційності та захисту даних. Сьогодні необхідно сприяти дослідженням, інноваціям та навчанню в галузі публічного управління ризиками пандемічних впливів з урахуванням усіх видів небезпеки та ефективності систем охорони здоров'я, включаючи використання знань для прискореного нарощування масштабів реалізації успішних стратегій заснованих на первинній медико-санітарній допомозі.

Висновки з проведеного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Держави, що перебувають в умовах нестабільності, конфліктів та насильства, включаючи ті, що переживають соціально-економічний спад, повинні приділяти особливу увагу використанню глобальної підтримки та інвестицій для створення фундаменту галузі охорони здоров'я та вирішення питань соціально-гуманітарної проблематики. Для підтримки функціональності медичного обслуговування потрібна наявність сучасних вимог щодо діючих інформаційних систем охорони здоров'я, а саме достатньої кількості кваліфікованих медичних кадрів, основних медикаментів та обладнання, фінансування для належного ресурсного забезпечення.

Глобальні витрати на забезпечення суспільного благополуччя в галузі охорони здоров'я вкрай незначні порівняно з витратами у зв'язку з нинішньою пандемією COVID-19 та майбутніми загрозами. Щоб забезпечити відновлення опираючись на внутрішнє та зовнішнє комплексне фінансування та партнерські зв'язки, у національних інвестиційних програмах галузі охорони здоров'я необхідно враховувати фактор довгострокової стабілізації. Усунення фундаментальних прогалин у системі охорони здоров'я може підвищити безпеку медичного обслуговування, а інвестиції у забезпечення готовності до пандемічних впливів дозволяють зменшити ризики та їх майбутній негативний вплив на соціально-гуманітарну сферу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бугаєнко Н. С., Сергєєва Т. А. Епідеміологічні особливості поширення ВІЛ-інфекції серед споживачів ін'єкційних наркотиків у Києві. *Туберкульоз. Легеневі хвороби. ВІЛ-інфекція*. 2014. № 4. С. 34–42.
2. Бурак І. О. Адміністративно-правове регулювання у сфері забезпечення права громадян України на охорону здоров'я : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 20 с.
3. Бутник О. О., Немирівська О. Я. Особливості публічного управління в умовах світової пандемії. *Право та державне управління*. 2020. № 2. С. 142.
4. Васечко Л. О. Місце сучасного медичного права у системі права України. *Публічне право*. 2016. № 3. С. 60–65.
5. Великодна М. С. Моделі і методи надання психологічної допомоги під час пандемії COVID-19: зарубіжний досвід. *Психологічний часопис*. 2020. Т. 6. Вип. 4. С. 229–237. DOI: 10.31108/1.2020.6.4
6. Дубина М., Забаштанський М., Роговий А. Роль фінансово-кредитних установ у стратегічному розвитку сфери охорони здоров'я. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2020. № 4(24). С. 64–73.
7. Куцин І. М. Проактивні методи державного управління та регулювання розвитку медичної галузі сфери охорони здоров'я України. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. 2011. Вип. 29. С. 279–289.

REFERENCES:

1. Buhaienko, N. S. & Serheieva, T. A. (2014). Epidemiolohichni osoblyvosti poshyrennia VIL-infektsii sered spozhyvachiv in'iektivnykh narkotykiv u Kyievi [Epidemiological features of the spread of HIV among injecting drug users in Kyiv]. *Tuberkul'oz. Lehenevi khvoroby. VIL-infektsiia – Tuberculosis. Pulmonary diseases. HIV infection*, 4, 34–42 [in Ukrainian].
2. Buriak, I. O. (2013). Administratyvno-pravove rehuliuвання u sferi zabezpechennia prava hromadian Ukrainy na okhoronu zdorov'ia [Administrative and legal regulation in the field of ensuring the right of citizens of Ukraine to health care]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
3. Butnyk, O. O. & Nemyrivs'ka, O. Ya. (2020). Osoblyvosti publichnoho upravlinnia v umovakh svitovoi pandemii [Features of public administration in a global pandemic]. *Pravo ta derzhavne upravlinnia – Law and public administration*, 2, 142–148. [in Ukrainian].
4. Vasechko, L. O. (2016). Mistse suchasnoho medychnoho prava u systemi prava Ukrainy [The place of modern medical law in the legal system of Ukraine]. *Publichne pravo – Public law*, 3, 60–65. [in Ukrainian].
5. Velykodna, M. S. (2020). Modeli i metody nadання psykholohichnoi dopomohy pid chas pandemii COVID-19: zarubizhnyj dosvid [Models and methods of providing psychological assistance during the COVID-19 pandemic: foreign experience]. *Psykhologichnyj chasopys – Psychological Journal*, 4(6), 229–237. DOI: 10.31108/1.2020.6.4 [in Ukrainian].
6. Dubyna, M., Zabashtans'kyj, M. & Rohovyj A. (2020). Rol' finansovo-kredytnykh ustanov u stratehichnomu rozvytku sfery okhorony zdorov'ia [The role of financial institutions in the strategic development of health care]. *Problemy i perspektyvy ekonomiky ta upravlinnia – Problems and prospects of economics and management*, 4(24), 64–73. [in Ukrainian].
7. Kutsyn, I. M. (2011). Proaktyvni metody derzhvanoho upravlinnia ta rehuliuвання rozvytku medychnoi haluzi sfery okhorony zdorov'ia Ukrainy [Proactive methods of public administration and regulation of the development of the medical field of health care in Ukraine]. *Efektivnist' derzhvanoho upravlinnia – Efficiency of public administration*, 29, 279–289. [in Ukrainian].

УДК 378.014.5.016:796/799(477)
DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.2.2>

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ В ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ ЩОДО СТРАТЕГІЇ ІННОВАЦІЙ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Базиляк Н. О. – кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри української та іноземних мов
Львівського державного університету фізичної культури
імені Івана Боберського
ORCID: 0000-0002-9475-1213

У статті досліджено освітню політику Європейського Союзу, що вважає своїми завданнями у сфері освіти підтримати діяльність держав-членів з метою розвитку європейського виміру освіти, сприяння обміну студентами та викладачами шляхом заохочення академічного визнання дипломів та часу навчання, сприяння співпраці між навчальними закладами, сприяння обміну інформацією та досвідом, сприяння розвитку дистанційної освіти. Однак, дії на рівні ЄС не передбачають гармонізації правових положень держав-членів, передбачається співпраця в галузі освіти з третіми країнами та міжнародними організаціями, зокрема з Радою Європи.

Доведено, що процес уніфікації всіх норм Європейського Союзу ще не завершено, але вже можна вважати малоімовірним, що Союзу, незважаючи на попередні обговорення та пропозиції деяких кіл, у таких сферах, як освіта чи культура, буде надано більше повноважень, ніж надані йому чинними нормативними актами. Зазначені директиви беруть за основний принцип взаємне визнання дипломів і професійних кваліфікацій, що застосовуються до громадян держав-членів Співтовариства, а також дипломів, виданих у державах-членах. Однак директиви стосуються визнання професійних кваліфікацій, які в ЄС розглядаються як окреме питання від академічного визнання, котре є компетенцією вищих навчальних закладів держав-членів.

З'ясовано, що передбачається певне зближення навчальних програм систем освіти з регульованими професіями, а також можливість компенсації у разі відсутності такої конвергенції, що в поєднанні з невеликою кількістю професій, охоплених директивою, має відносно невеликий вплив на всю європейську вищу освіту. Варто зазначити, що академічна освіта за регульованими професіями традиційно відхиляється від загально застосовних моделей, можна вважати, що органи громади мають дуже обмежені повноваження у сфері освіти.

Вивчені питання пов'язані з професійною підготовкою, повноваження Співтовариства є більшими, оскільки це безпосередньо пов'язане із вільним пересуванням працівників та принципом недискримінації. Однак, вони не є більш вірогідними через ті самі культурні, фінансові та політичні причини, щодо яких інституції Спільноти дуже обережно втручаються в освіту. Європейський Союз намагається, зокрема, протягом останніх років, сформулювати спільні для держав-членів цілі в галузі освіти. Рекомендації та повідомлення містять аналіз поточної ситуації та загроз, а також пропонують рішення, часто у вигляді планів дій, які мають призвести до виконання конкретних завдань у передбачувані періоди.

Усвідомлено, що зазначена стратегія має політичний характер і часто не має юридичної сили, але вони визначають напрямки економічних і соціальних реформ. Зростання конкурентоспроможності найрозвиненіших економік світу, а також дедалі помітніші структурні бар'єри в Європейському Союзі, що перешкоджають швидкому та гармонійному економічному зростанню та зниженню безробіття, викликали дискусію про необхідність реформувати соціальну та економічну систему Союзу. Стратегія, яка має забезпечити реалізацію такої мети, включає широкі реформи, зосереджені на питаннях інновацій, лібералізації ринку, підприємництва та соціальної згуртованості.

Ключові слова: освітня політика, гуманітарна сфера, трансформація, держави, система, співпраця, стратегія, розвиток, Європейський Союз.

Bazyliak N. O. Features of the formation and implementation of educational policy in the humanitarian sphere on the strategy of innovation in the European Union

The European Union's education policy considers its tasks in the field of education to support Member States' activities in developing the European dimension of education, promoting student and teacher exchanges by encouraging academic recognition of diplomas and teaching time, promoting cooperation between educational institutions, exchanging information and experience distance education. However, action at EU level does not provide for the harmonization of the legal provisions of the Member States, cooperation in the field of education with third countries and international organizations, in particular with the Council of Europe.

Although the process of unification of all European Union norms is not yet complete, it can be considered unlikely that the Union, despite previous discussions and proposals from some circles, will be given more powers in areas such as education or culture than current regulations. These directives are based on the mutual recognition of diplomas and professional qualifications applicable to nationals of the Member States of the Community and of diplomas awarded in the Member States. However, the directives concern the recognition of professional qualifications, which in the European Union is seen as a separate issue from academic recognition, which is the responsibility of the higher education institutions of the Member States.

There is some convergence of education curricula with regulated professions, as well as the possibility of compensation in the absence of such convergence, which, combined with the small number of professions covered by the directive, has relatively little impact on all European higher education. It should be noted that academic education in regulated professions traditionally deviates from generally applicable models, it can be assumed that community bodies have very limited powers in the field of education.

In matters relating to training, the powers of the Community are greater, as it is directly linked to the free movement of workers and the principle of non-discrimination. However, they are not more likely for the same cultural, financial and political reasons that the Community institutions are very careful about interfering in education. The European Union has been trying, in particular in recent years, to formulate common goals for education in the Member States. Recommendations and communications provide an analysis of the current situation and threats, as well as offer solutions, often in the form of action plans, that should lead to the implementation of specific tasks in the foreseeable future.

This strategy is political in nature and has no legal force, but they determine the direction of economic and social reforms. The growing competitiveness of the world's most developed economies, as well as the growing structural barriers in the European Union that hinder rapid and harmonious economic growth and unemployment, have sparked a debate about the need to reform the Union's social and economic system. The strategy to achieve this goal includes broad reforms focusing on innovation, market liberalization, entrepreneurship and social cohesion.

Key words: *educational policy, humanitarian sphere, transformation, states, system, cooperation, strategy, development, European Union.*

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. В Європі перші університети базувалися на фундаментальних принципах та гарантували автономність науково-педагогічної роботи, мобільність студентів і викладачів. Академічна освіта зазнала еволюції, яка посилила її локальні особливості, водночас обмежуючи ті, що мають універсальний характер. Університети значною мірою зберегли закріплені традицією принципи та організаційні моделі, вони неодноразово доводили свою здатність пристосовуватися до мінливих обставин свого функціонування. Діяльність Європейського Союзу в галузі освіти спрямована на створення «суспільства знань», здатного протистояти гуманітарним проблемам та досягати соціально-економічних цілей, поставлених перед ЄС.

Незважаючи на визнання актуальності питань освіти, Європейський Союз залишає освітню політику в компетенції держав-членів з обмеженою діяльністю в цій сфері. Актуальні економічні умови та соціальні очікування сьогодні змусять проводити далекосяжні зміни в організації та навчальних програмах. Глобалізація, ІТ-революція, а також поглиблення та розширення економічної та правової інтеграції в Європі створюють нові можливості, але й нові виклики для університетів.

Реформи вищої освіти, які проходять в багатьох країнах повинні виправдати покладені на них надії, містити елементи, які організовують та уніфікують різноманітні організаційні рішення, котрі використовуються в державах, адаптуючи заклади вищої освіти до роботи в Європейському Союзі.

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Згідно з твердженнями сучасних дослідників, сьогодні важливим залишається визначити в європейських нормативно-правових актах основні навички, яким слід навчати в обов'язковій освіті та оновлювати їх шляхом навчання протягом усього життя. Сьогодні актуальним є визначення заходів для підвищення мобільності студентів та викладачів, зокрема шляхом використання програм Співтовариства та заходів для досягнення більшої прозорості у визнанні кваліфікацій. Інвестування в людський капітал підвищує економічну продуктивність, рівень освіти також безпосередньо впливає на зайнятість, якість роботи та соціальну згуртованість, причому критичною точкою є середня освіта.

Побудова економіки, заснованої на знаннях, потребує, серед інших заходів, також реформування систем освіти в державах-членах, які б підвищили рівень освіти та адаптували б її до соціальних потреб. Третина європейців сьогодні працює в наукомістких галузях економіки, і саме тут створюється найбільше нових робочих місць. Однак для того, щоб академічна освіта відігравала стимулюючу роль, необхідно виконати низку умов і подолати слабкі сторони та обмеження європейських систем освіти. З моменту формулювання Лісабонської стратегії для багатьох пріоритетних напрямків, викладених у ній, були розроблені детальні плани дій та індикатори їх реалізації, вони визначають пріоритетні сфери, спільні для держав-членів, поважаючи при цьому незалежність і різноманітність національних систем.

Метою статті є обґрунтування формування та реалізації освітньої політики у гуманітарній сфері діяльності країн-членів Європейського Союзу щодо впровадження інновацій на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Важливим є підвищення якості та ефективності систем освіти та професійної підготовки в Європейському Союзі, включаючи покращення якості освіти вчителів, розвиток навичок, необхідних у суспільстві знань, забезпечення загального доступу до інформаційно-комунікаційних технологій в науці, збільшення набору працівників у галузях природничих наук та оптимізації використання ресурсів. Актуальним залишається полегшення доступу до систем освіти та навчання шляхом створення відкритого освітнього середовища, підвищення привабливості освітнього процесу, підтримки активної громадянської позиції і забезпечення рівних можливостей та соціальної згуртованості.

Європейська Рада поставила перед Союзом цілі в галузі освіти, зокрема перетворення шкіл на сучасні багатофункціональні місцеві навчальні центри, забезпечення збільшення інвестицій в людські ресурси, доступ до Інтернету для всіх шкіл. Засідання Європейської ради заактуалізувало новий підхід до освіти, який розглядається як один із ключових елементів, що забезпечують стійке економічне зростання, конкурентоспроможність, протидію соціальній маргіналізації та вирівнювання регіональних відмінностей. Його цілі реалізуються через відкритий метод координації, що передбачає широку соціальну активізацію та залучення всіх ключових кіл до діяльності щодо реформ. На щорічних весняних засіданнях Європейської Ради з соціальних та економічних питань розглядаються раніше цільові структурні показники прогресу де це можливо та кількісно

визначаються нові конкретні цілі й оцінюється ступінь виконання програм оперативного співробітництва.

Європейська рада вирішила розпочати роботу над детальною програмою забезпечення високої якості, ефективності, доступності та відкритості освітніх систем для світу. Особливо важливими є також розвиток навчання впродовж життя, подолання дефіциту освітніх кадрів та ширше залучення соціальних партнерів до освітньої діяльності. Рада закликала до подальших дій для посилення мобільності дослідницьких та освітніх спільнот та усунення перешкод на шляху визнання дипломів та кваліфікацій [1]. Рішення про фінансування досліджень, прийняте під час засідання Європейської ради також має певний зв'язок з академічною освітою, в усіх компонентах Стратегії цей взаємозв'язок є чітким і освіта матиме вирішальний вплив на побудову суспільства знань.

Рівень освіти все частіше впливає на рівень зайнятості, розподіл доходів, а отже, дедалі більше визначає багатство суспільства. Дослідження взаємозв'язку між освітою та економічним розвитком, освітою чи професійною підготовкою та ринком праці вже давно включені в основний напрям діяльності ЄС. Болонський процес зобов'язується розвивати європейський простір в у сфері вищої освіти та для підтримки економічної, фінансової та комерційної інтеграції, що відбувається в об'єднаній Європі. Болонський процес ґрунтується на базисі, що низька мобільність трудових ресурсів, низька конкурентоспроможність випускників закладів вищої освіти на ринку праці, зростання безробіття пов'язані насамперед із недостатньою прозорістю та різноманітністю кваліфікацій, які пропонують європейські університети.

Хоча негативні сторони вищої освіти не були чітко представлені, Болонський процес вважався низькою оцінкою ефективності вищої освіти, суперечності стосувалися положень, що стосуються загальних рамок і принципів циклів навчання, ступенів та навчальних планів [5]. Ключові завдання, які стоять перед вищою освітою, включають визнання європейського виміру вищої освіти, особливо з точки зору професійного розвитку, мобільності, співпраці, навчальних програм, підготовки та досліджень і сприяння співпраці у сфері забезпечення якості освіти, в тому числі шляхом розробки механізмів взаємного визнання оцінок, акредитації та сертифікації.

Усі ці елементи, зберігаючи індивідуальні особливості національних систем, повинні становити європейський простір вищої освіти, Болонська декларація посиляються на принципи, які поважають різноманітність та незалежність історично сформованих національних моделей вищої освіти. Болонський процес має змішаний характер, а це означає, що кожен з учасників, переслідуючи цілі Європейського простору вищої освіти, вносить свій власний потенціал і представляє власну точку зору та інтереси свого оточення. Європейська комісія може досягати своїх цілей побудови єдиних систем освіти та розвитку академічної мобільності.

Потребує уваги відкриття системи освіти та навчання для світу шляхом зміцнення зв'язків з ринком праці, науковими дослідженнями та суспільством загалом, розвитку підприємництва, покращення вивчення мов, розвитку мобільності та обмінів, а також зміцнення європейського співробітництва. Необхідно розглянути освітні системи в цілому, це має призвести до розробки спільної європейської освітньої політики для всіх рівнів і секторів освіти [3]. Передбачається, що оскільки найбільші виклики в цій сфері є міжнародними, континентальними і навіть глобальними, реформи, що впроваджуються в окремих країнах, мають враховувати, крім національних пріоритетів, і європейський вимір.

Реалізація спільних цілей і конвергентних реформ має інтегративне значення, підвищує сумісність систем, підвищує ефективність реформ. Реорганізація навчальних планів, контроль якості освіти та заходи щодо визнання дипломів та кваліфікацій мають принципове значення для підвищення конкурентоспроможності та мобільності Європи, також повинні мати європейський вимір. Досягнення максимально можливої конвергенції та прозорості застосовуваних рішень особливо важливо в контексті єдиного європейського ринку праці, а також у контексті процесів глобалізації. Проблеми визначення та формування традиційних і нових базових навичок, модернізації навчального процесу з точки зору навчальних програм, підвищення якості, загального рівня та актуальності освіти європейців.

Університетам доведеться взяти на себе відповідальність, зокрема, за освіту значно більшої кількості людей у сфері вищої освіти, особливо в галузі науки, розширення міжнародного співробітництва та мобільності, а також вирішення проблем, пов'язаних із визнанням наукових ступенів, акредитацією та спільними європейськими навчальними програмами. У конкретних питаннях, пов'язаних із гармонізацією систем освіти, вчених ступенів та дипломів, політичні документи Союзу посиляються на роботу, що проводиться в рамках ЄС. Рада з питань освіти та Європейська комісія можуть підтримати дії цих країн лише шляхом проведення порівняльних досліджень та пілотних проектів, що забезпечують обмін досвідом та надають кошти з програм співробітництва ЄС.

Європейська комісія також контролює виконання програми та координує діяльність робочих груп, незважаючи на це, окремого плану та графіка дій для них не було сформовано [2]. Натомість, Союз підтримує роботу зі створення європейського простору вищої освіти в рамках Болонського процесу. Зростання попиту на вищу освіту є результатом політики збільшення кількості студентів та потреби навчання протягом усього життя, навіть несприятливі демографічні тенденції в Європі не призведуть до зменшення кількості студентів. Проблемаю в цьому контексті є нестача академічних кадрів та їх очікуване зростання дефіциту, а також дефіцит фінансових ресурсів.

Відбувається інтернаціоналізація освіти та досліджень, що прискорюється поширенням нових технологій і призводить до посилення конкуренції, особливо зі Сполучених Штатів. За оцінками, Європа пропонує менш привабливі умови не лише для студентів та співробітників університетів, а й для інших учасників ринку праці. Можна помітити одночасне виникнення двох протилежних тенденцій, все вищої спеціалізації та диференціації, а також міждисциплінарних досліджень. Однак, університети найчастіше зберігають організованість у складі кафедр, пов'язаних із традиційними дисциплінами знань, а освіта на академічному рівні та оцінка професійної кар'єри співробітників університету дуже мало відображає зміни.

На додаток до основної освітньої місії, перед університетами стоять нові завдання та пріоритети, а саме зростаюча потреба в освіті в галузі природничих і точних наук, виховання горизонтальних навичок, навчання протягом усього життя і, як наслідок, потреба в розширенні можливостей доступу до досліджень, більшої програмної та методологічної різноманітності відповідно до потреб учасників. Університети також мають більш повно брати участь в житті спільнот, у яких вони функціонують, що також пов'язано з необхідністю залучення до управління університетами представників не академічних кіл.

Вирішувати нові виклики та досягти світового лідерства можна буде, якщо європейська вища освіта буде відповідати умовам, таким як отримання та ефективне використання фінансових ресурсів, збереження і навіть підвищення рівня

науково-дослідної освіти, а також підвищення міжнародної привабливості та відкритості. Основним для досягнення цілей академічної освіти є підвищення рівня та зміна способу її фінансування, встановлення європейських завдань у цій сфері також має гармонізаційне значення, оскільки дає можливість зменшити нерівність між окремими країнами.

Водночас, країни ЄС мають зробити акцент на усуненні несприятливих явищ і неефективних напрямів академічної освіти, таких як дуже високий відсоток людей, які покидають навчання, відносно високий рівень безробіття серед випускників спричинений невідповідністю кваліфікації потребам ринку праці, недостатня гнучкість програм та проникність окремих елементів освітніх систем, низька якість освітніх послуг, а також труднощі, пов'язані з отриманням визнання часу навчання. Рекомендації щодо фінансування освіти, у тому числі академічної, буде досить важко виконати не лише в частині державних, а й приватних коштів.

Соціально-економічні труднощі більшості європейських країн також впливають на фінансове становище університетів, бюджети яких формуються переважно з державних коштів [4]. Певні можливості створюють фінансові ресурси, доступні через структурні фонди Європейського Союзу та оперативні фонди співпраці Союзу в сфері освіти. Побудова Європейських знань, ймовірно, більшою мірою, ніж очікувалося, залежатиме від навчальних програм та організаційних реформ, спрямованих на досягнення зближення європейських систем вищої освіти на основі передового досвіду. Країни Європейського Союзу характеризуються не лише вільним пересуванням людей, загальним ринком товарів і послуг і спільною валютою, а й спільним освітнім простором.

Відповідний рівень освіти допомагає вирішити виклики сьогодення та зміцнює конкурентоспроможність як на локальному, так і на глобальному рівні. Важливими елементами сучасної системи освіти має бути, окрім якості, вироблення звички безперервного навчання та здійснення ефективного перенесення знань у практику. У Європейському Союзі освіта включає не лише передачу знань і навичок, а також широко зрозумілих культурних цінностей, а й надихає на творче ставлення, самостійне мислення та здатність до самоосвіти. Концепція освіти також стосується інтеграції індивідів із культурним, соціальним та економічним життям конкретної спільноти, і таким чином готує людські резерви для її збагачення.

Висновки з проведеного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Створюючи глобальну освітню політику, уряди ЄС визнали цілеспрямованість зміцнення своїх позицій в країні шляхом отримання міжнародної підтримки перетворень, котрі здійснюються. Важливим аспектом діяльності університетів є спільні проекти та навчальні програми, які здійснюють декілька університетів з різних країн. Беручи участь у проектах, університети отримують цінний досвід у рамках міжнародної співпраці та стають привабливішими для студентів та співробітників. Кількість програм, у яких беруть участь країни, незалежно від дій щодо підвищення якості та модернізації академічної освіти, міжнародні зобов'язання країн щодо визнання дипломів та кваліфікацій також потребують упорядкування.

Соціально-економічні зміни, що відбуваються в державах, спрямовані на створення добре освіченого суспільства, яке зможе задіяти впроваджені реформи та сприяти зростанню добробуту. Освіта все частіше розглядається як неодмінний елемент добре функціонуючої держави, що означає постійне підвищення рівня кваліфікації та їх швидку адаптацію шляхом постійного оновлення та розширення знань до мінливих потреб ринку праці та економіки. Однак, умовою розвитку

вищої освіти на рівні ЄС є переконання урядів та наукової громадськості в необхідності змін та прийнятті відповідних політичних рішень, а існуюча мовна та культурна ідентичність вищої освіти в окремих країнах не загрожує змінам, оскільки це автономія університетів і свобода проведення досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Лібанова Е. М., Гладун О. М., Лісогор Л. С., Ткаченко Л. Г., Ковтун Н. В. Вимірювання якості життя в Україні. Київ, 2013. 48 с.
2. Рингач Н. О. Громадське здоров'я як чинник національної безпеки : монографія. Київ : НАДУ. 2009. 296 с.
3. Савчин М. В. Психічне та особистісне здоров'я громадян як чинник національної безпеки. *Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. Сер. Психологічна*. 2012. № 2. С. 142–150.
4. Ситник Т. І. Механізми реалізації державної соціально-економічної політики щодо формування громадського здоров'я на етапі суспільних трансформацій в Україні. *Вісник національного університету цивільного захисту України. Державне управління*. 2019. Вип. 1(10). URL: <http://repositc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/13406/1/Cytnyk2019.pdf> (дата звернення: 11.12.2021).
5. Шафранський В. В., Слабкий Г. О., Качала Л. О. Основи Європейської політики і стратегія для XXI століття: стратегічне керівництво в інтересах здоров'я. *Економіка і право охорони здоров'я: наук.-практ. журн*. 2016. № 2(4). С. 72–75.

REFERENCES:

1. Libanova, E. M., Hladun, O. M., Lisohor, L. S., Tkachenko, L. H. & Kovtun, N. V. (2013). *Vymiruvannia yakosti zhyttia v Ukraini*. Kyiv.
2. Rynhach, N. O. (2009). *Hromads'ke zdorov'ia iak chynnyk natsional'noi bezpeky* [Public health as a factor of national security]. Kyiv : NADU.
3. Savchyn, M. V. (2012). *Psykhichne ta osobystisne zdorov'ia hromadian iak chynnyk natsional'noi bezpeky* [Mental and personal health of citizens as a factor of national security]. *Nauk. visn. L'viv. derzh. un-tu vnutr. sprav. Ser. Psykholohichna* [Scientific Bulletin of Lviv. state un-tu vnutr. affairs. Ser. Psychological.], 2, 142–150.
4. Sytnyk, T. I. (2019). *Mekhanizmy realizatsii derzhavnoi sotsial'no-ekonomichnoi polityky schodo formuvannia hromads'koho zdorov'ia na etapi suspil'nykh transformatsij v Ukraini* [Mechanisms for implementing public socio-economic policy on the formation of public health at the stage of social transformation in Ukraine]. *Visnyk natsional'noho universytetu tsyvil'noho zakhystu Ukrainy. Derzhavne upravlinnia* [Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine. Governance], 1(10). Retrieved from <http://repositc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/13406/1/Cytnyk2019.pdf>
5. Shafrans'kyj, V. V., Slabkyj, H. O. & Kachala, L. O. (2016). *Osnovy Yevropejs'koi polityky i stratehii dlia XXI st.: stratehichne kerivnytstvo v interesakh zdorov'ia* [Fundamentals of European Policy and Strategy for the 21st Century: A Strategic Guide to Health]. *Ekonomika i pravo okhorony zdorov'ia: nauk.-prakt. zhurnyk* [Economics and law of health care: scientific-practical. magazine], 2(4), 72–75.

УДК 351.746.1 (075.8)

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.2.3>

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ЗБРОЙНИХ СИЛ В США

Біличенко В. М. – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом
ORCID: 0000-0001-8153-5397

У статті проаналізований досвід формування та розвитку кадрового потенціалу збройних сил в США. З'ясовано, що у США формування збройних сил здійснюється лише на добровільній основі, що впливає на мотивацію кадрів та їх свідомий вибір даної професії. Водночас, навчання кадрів збройних сил є складною системою, яка пов'язана із матеріальним забезпеченням та самостійним вибором військової кар'єри. Комплектування збройних сил високопрофесійними фахівцями та особливо офіцерськими кадрами є одним із ключових завдань розвитку держави. Існує конкуренція між військовими навчальними закладами та цивільними навчальними закладами, які здійснюють підготовку майбутнього кадрового потенціалу збройних сил США. Вищу військову підготовку офіцери всіх органів управління збройних сил США отримують у коледжі виду збройних сил або об'єднаних військово-навчальних закладах. Водночас, військове навчання у цивільних вузах розглядається не тільки як доповнення, а як альтернатива військовим академіям, противаги елітарній військовій освіті, що створює військову аристократію. Студенти, які мають бажання будувати військову кар'єру мають певні соціальне забезпечення, зокрема студенти забезпечуються щомісячною стипендією, розмір якої визначається командуванням позавійськової підготовки виду збройних сил для навчального закладу. Водночас, студенти, які вступають на військові курси, підписують контракт, за яким зобов'язуються прослужити певний термін у резерві або регулярних збройних силах США. Важлива роль у розвитку кадрів збройних сил США належить морально-психологічній підготовці, яке передбачає зокрема: усвідомлення важливості ролі збройних сил у системі забезпечення національної безпеки своєї держави, патріотичне виховання, службу суспільству, вірність та лояльність, відданість справі, дисциплінованість, бути завжди готовим до виконання бойових завдань, взаємодія і взаємодопомога, постійне підтримання іміджу порядної людини, політичне неутрачання. Важлива роль у діяльності збройних сил належить соціальному та матеріальному забезпеченню військовослужбовців та членів їх сімей.

Ключові слова: формування кадрового потенціалу, Збройні Сили, військовослужбовці, навчання, підвищення кваліфікації, кар'єрне зростання, матеріальне заохочення.

Bilichenko V. M. Theoretical fundamentals of formation of personnel potential of the armed forces in the USA

The article analyzes the experience of formation and development of human resources in the United States. In the United States, the formation of the armed forces is carried out only on a voluntary basis, which affects the motivation of personnel and their conscious choice of profession. At the same time, the training of personnel in the armed forces is a complex system that involves financial support and independent choice of military career. Staffing the armed forces with highly professional specialists and especially officers is one of the key tasks of the state's development. There is competition between military and civilian schools that train the future capabilities of the US military. Officers of all U.S. military administrations receive higher military training at a military college or joint military academy. At the same time, military training in civilian universities is seen not only as a supplement, but as an alternative to military academies, as opposed to elite military education, which creates a military aristocracy. Students who want to build a military career have certain social security, in particular, students are provided with a monthly stipend, the amount of which is determined by the command of non-military training of the armed forces for the school. At the same time, students enrolling in military courses sign a contract under which they undertake to serve a certain period in the reserve or regular US military. An important role in the development of US military personnel belongs to moral and psychological training, which includes: awareness of the importance of the role of the armed forces in the national security of their country, patriotic education, service to society, loyalty and loyalty, devotion, discipline, always be ready to performance of combat

missions, interaction and mutual assistance, constant maintenance of the image of a decent person, political non-interference. An important role in the activities of the armed forces belongs to the social and material security of servicemen and members of their families.

Key words: *personnel potential formation, Armed Forces, servicemen, training, advanced training, career growth, material encouragement.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Військове вторгнення Російської Федерації на територію України, знищення український міст та селищ, постійна повітряна загроза для всієї України, а також постійні проблеми забезпечення системи національної безпеки України, інформаційні небезпеки та маніпулювання інформацією щодо загроз та висвітлення бойових дій вимагають формування ефективного професійного кадрового складу Збройних Сил України. Збройні Сили України повинні не лише забезпечувати військову безпеку на території України, а й прогнозувати можливі небезпеки та приймати важливі рішення щодо запобігання виникнення таких небезпек. Крім того, окремо стоїть питання формування довіри населення до Збройних Сил України, підвищення престижу діяльності та служби в Збройних Силах України.

З метою виокремлення раціональних механізмів підготовки кадрів Збройних Сил України пропонується проаналізувати міжнародний досвід професійної підготовки кадрів Збройних Сил, зокрема досвід США.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування та розвитку кадрового потенціалу Збройних Сил аналізують зокрема правознавці, політологи, педагоги, спеціалісти з військової підготовки, існують поодинокі дослідження фахівців з державного управління. Так, зазначені проблеми аналізують Н. Агаєв, М. Бакович, О. Банчук-Петросова, О. Басараб, О. Білецький, Б. Богдан, В. Ветров, В. Гаврилов, З. Гбур, О.Захаров, Н. Дакі, О. Дороніна, М. Думенко, О.Заболотний, А.Зельницький, О.Зіборєва, С. Капелюшний, О. Кінь, О. Коваль, В. Клименко, І. Марко, О.Петросова, Д. Плеханов, В. Сокурєнко, Г. Тіхонов, О. Яцино та ін. Зазначені науковці аналізують проблеми формування кадрів Збройних сил як в Україні так і за кордоном. Разом з тим, відсутні системні дослідження формування кадрового потенціалу збройних сил в США та використання даного досвіду у систему формування кадрів Збройних Сил України.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Формування інноваційних механізмів розвитку кадрового потенціалу Збройних Сил України на підставі досвіду формування кадрів Збройних Сил США.

Метою статті є системний аналіз формування та розвитку кадрового потенціалу збройних сил в США та використання даного досвіду у систему формування кадрів Збройних Сил України.

Виклад основного матеріалу. Найбільш потужною і численною професійною армією володіють США. Комплектування збройних сил здійснюється на добровільній основі. Усі кандидати піддаються тестуванню з метою виявлення їх загальноосвітнього рівня, схильностей і здібностей, можливості і доцільності використання по обраній ними спеціальності. За результатами тестування кандидати розподіляються по відповідних військово-облікових спеціальностях. Після прийняття присяги новобранці прямують в учбові центри видів збройних сил для проходження початкової підготовки і підготовки за фахом. Національна гвардія займає незвичайне місце в системі збройних сил США. З одного боку, це війська штатів (її формування створюються в усіх п'ятдесяти штатах), які підпорядковані губернаторам штатів і використовуються ними для підтримки громадського порядку, ліквідації наслідків стихійних лих і рішення інших завдань.

З іншого боку, національна гвардія – бойовий резерв збройних сил США, що об'єднує у своєму складі значну частину військової потужності сухопутних військ і ВПССША (військово-морських сил у складі національної гвардії немає). Відповідно до концепції “єдиних сил” вважається необхідним доведення боєздатності національної гвардії до рівня регулярних військ відносно укомплектованості особовим складом, оснащення зброєю і технікою, якості занять з бойової підготовки [1].

Резерв американських збройних сил, які регулярні війська, комплектується на добровільній основі. Усі резервісти знаходяться на грошовому утриманні. Підставою виплати служить контракт, що укладається резервістом з міністерством оборони. Рядовий і сержантський склад резерву поповнюється за рахунок військовослужбовців регулярних військ, достроково звільнених з дійсної служби і зобов'язаних за умовами контракту дослужити термін служби в резерві, колишніх військовослужбовців, що виявили бажання служити в резерві, а також осіб, що раніше не проходили військову службу і завербувалися за контрактом. Офіцерський склад резерву комплектується з колишніх кадрових офіцерів, випускників курсів загальновійськової підготовки офіцерів резерву при цивільних ВНЗ, а також з випускників офіцерських шкіл, які набирають своїх слухачів з резервістів рядового і сержантського складу.

У США військову організацію складають збройні сили (сухопутні війська, військово-повітряні та військово-морські сили), національна гвардія та резерв [2]. Крім традиційного поділу збройних сил на відповідні види передбачається їх поділ за оперативно-стратегічним призначенням: стратегічні сили, сили загального призначення, сили перекидання військ повітрям і морем. Резерви як складовий компонент збройних сил США призначені для поповнення заздалегідь підготовленими контингентами регулярних військ у разі війни, під час введення в країні надзвичайного стану. Кожен із трьох видів збройних сил має свої резерви: національна гвардія армії, резерв сухопутних військ, національна гвардія військово-повітряних сил (далі – ВПС), резерв ВПС, резерв військово-морських сил (далі – ВМС) та резерв морської піхоти [3].

Закони США, що регулюють питання національної безпеки, оборони, формування збройних сил, входять до Зводу законів Сполучених Штатів (United States Code), який доповнюється і перевидається кожні десять років. До його першого розділу входять закони, які стосуються міністерства оборони та збройних сил США. Ряд інших розділів містить закони, що регулюють організацію та проходження військової служби у видах збройних сил. В додатку викладено загальні положення та порядок роботи касаційних судів видів збройних сил та військового апеляційного суду [4].

З 1 липня 1973 року комплектування збройних сил США здійснюється на добровільних засадах. Модель комплектування змінювалася залежно від завдань, що ставилися перед армією. Військовий заклик вводився, коли наближалася війна і, навпаки, армія демобілізувалася, коли військові дії закінчувалися.

Комплектування збройних сил високопрофесійними фахівцями та особливо офіцерськими кадрами є одним із ключових завдань військово-політичного керівництва країни. Так, підготовка офіцерів проводиться у військових навчальних закладах міністерства оборони, на курсах позавійськової підготовки офіцерів резерву цивільних вищих навчальних закладах, а також можливий прямий набір цивільних на офіцерські посади.

Вищу військову підготовку офіцери всіх органів управління збройних сил США отримують у коледжі виду збройних сил або об'єднаних військово-навчальних

закладах.

Понад половину всього офіцерського корпусу армії США складають випускники військових навчальних закладів. У військових училищах (за американською термінологією – академіях) видів збройних сил (сухопутних військ – у Вест-Пойнті (USMA); ВПС – у Колорадо-Спрінгс (USMA); ВМС – в Аннаполісі (USMA)) проводиться базова підготовка офіцерів. У кожній військовій академії видів збройних сил одночасно навчається близько 4,5 тис. курсантів. Загальний навчальний час чотирирічного циклу навчання складає 6075 год. Пріоритетна увага приділяється формуванню у студентів трьох основних аспектів, які, на думку американського військово-політичного керівництва, мають бути притаманні професійному військовому: компетентність, відповідальність та відданість своїй справі. Випускники одержують вищу загальну освіту та диплом бакалавра, середню військову освіту та первинне офіцерське звання «другий лейтенант», яке присвоюється міністрами видів збройних сил. Щорічно з усіх академій випускається до тисячі офіцерів, що становить 75-80% вступників. Як правило, після закінчення академії вони направляються до проходження служби в частині відповідного виду Збройних Сил. Перед призначенням на посаду молоді офіцери зобов'язані пройти курс спеціалізації у школах типів військ (сил) та служб тривалістю від чотирьох до восьми тижнів. Необхідно зазначити, що відповідно до практики, що склалася, випускники цих академій займають більш привілейоване положення по відношенню до інших офіцерів і швидше просуваються по службі [5].

Таким чином, основна умова кар'єрного просування військовослужбовців є професійність та отримання відповідної освіти та важливих для служби навичок та вмінь.

Система позавійськової підготовки при американських цивільних вищих навчальних закладах організаційно представлено за видами збройних сил. У кожному виді існує командування позавійськової підготовки (Cadet Command). У коледжах та університетах, з якими міністерство оборони має відповідні угоди, студент, який бажає стати офіцером збройних сил США, вступає на курси на період свого навчання в даному вищому навчальному закладі та після закінчення отримує не тільки ступінь бакалавра або магістра, але також і первинне офіцерське звання «другий лейтенант». Студенти опановують спеціальність за програмою вузу і одночасно займаються за програмою курсів підготовки офіцерів запасу Reserve Officers Training Corps (ROTC), що організовані у всіх видах збройних сил [6].

Таким чином, військове навчання у цивільних вузах розглядається не тільки як доповнення, а як альтернатива військовим академіям, протидія елітарній військовій освіті, що створює військову аристократію [7, р. 2]. Тобто система цивільних вузів виступає в даному випадку як самостійний актор, що пропонує альтернативні канали мобільності для студентів, які пов'язують свою кар'єру із військовою сферою. Це можна вважати проявом типової моделі інституційної конкуренції для США та відмова від єдиної, централізованої системи військової підготовки.

Студент вищого навчального закладу США (коледжу або університету), з яким міністерство оборони має відповідну угоду, який бажає стати офіцером, має право вступити на курси ROTC (дво-, три- або чотирирічні) під час навчання у вузі. Але при цьому необхідно, щоб до закінчення вищого навчального закладу залишалося не менше двох років. Студенти, які вступають на такі курси, підписують контракт, за яким зобов'язуються прослужити певний термін у резерві або регулярних збройних силах США. Наприклад, контракт, який укладається студентом

Прінстонського університету з міністром сухопутних військ, передбачає виплату щомісячної стипендії за військове навчання, присвоєння першого військового звання «другий лейтенант» та його зобов'язання пройти службу в сухопутних військах на офіцерських посадах протягом восьми років (передбачено два варіанти служби протягом цього періоду: дійсна військова служба протягом чотирьох років у регулярних частинах, а потім чотири роки в частинах національної гвардії або резерву та восьмирічна служба в резервних компонентах сухопутних військ), надалі він може бути призваний на військову службу у будь-який час, виходячи з потреб міністерства оборони США [8].

Студенти, які успішно закінчили курси ROTC і виявили бажання служити у регулярних військах, отримують лише загальну військову підготовку. Конкретну військову спеціальність вони набувають протягом кількох місяців на відповідних курсах у школах типів військ (сил) та служб, а також у військових навчальних центрах і лише після цього прямують у частині відповідного виду Збройних Сил [4].

Така складна система підготовки забезпечує професіоналізацію кадрів Збройних Сил, формує здатність офіцера служити Батьківщини, розуміння своєї ролі у захисті власної території та місії Збройних Сил.

В американській системі військової підготовки традиційно велика увага приділяється формуванню лідерських якостей. З цією метою у військових вищих навчальних закладах діють спеціалізовані програми розвитку лідерських якостей [9]. Аналогічні програми є обов'язковим елементом в інших формах військової підготовки, у тому числі ROTC. Успішне завершення програми розвитку лідерських якостей є обов'язковою умовою завершення навчання та присвоєння офіцерського звання [9].

Загалом формат військової підготовки за допомогою ROTC демонструє здатність формування всіх ключових військово-професійних навичок, що пояснює високу частку випускників у структурі офіцерського корпусу США. Програми ROTC носять насичений характер і в дещо більшій мірі наближені до професійної військової освіти. Крім того, система ROTC має набагато масштабніший характер і відіграє важливішу роль у формуванні офіцерського корпусу Збройних Сил, особливо сухопутних військ. Крім того, в США діє гнучка освітня модель. Різноманітність програм підготовки, альтернативні кар'єрні можливості, а також велика кількість вищих навчальних закладах, що пропонують ROTC, забезпечують курсантам можливість вибору кар'єрної траєкторії та планування свого життя.

Високий ступінь незалежності коледжів та університетів від Міністерства оборони США, а також велика кількість програм ROTC у країні забезпечує конкуренцію як мінімум на трьох рівнях: між курсантами за найперспективніші кар'єрні траєкторії, між навчальними організаціями за талановитих курсантів та потоки фінансування, а також між різними інституціями військової підготовки за внесок у формування кадрового потенціалу Збройних Сил США. Сукупність цих чинників визначає вагомий внесок громадянської системи освіти у формуванні людського потенціалу Збройних Сил США.

У комплексі заходів, які проводять державне і військове керівництво США із підтримання необхідного рівня бойової готовності та боєздатності збройних сил, важлива роль належить морально-психологічній підготовці особового складу. Завдання морально-психологічної підготовки узгоджуються із завданнями збройних сил, та спрямовані на формування необхідних якостей в усіх категорій військовослужбовців. Кінцевим результатом цього процесу є висока моральна та психологічна стійкість військовослужбовців, підрозділу, військової частини, збройних сил США в цілому [10].

У статуті AR 600-5 «Стандарти поведінки» наведено комплекс традицій, які визначають морально-етичні і психологічні аспекти поведінки військовослужбовців і виконання ними поставлених завдань: служба суспільству; виконання поставлених завдань; управління (командування); вірність (лояльність); дисциплінованість; готовність; взаємодія і взаємодопомога; постійне підтримання іміджу порядної людини; політичне невтручання [10, с. 139].

Ці традиції систематично і масово закріплюються у свідомості військовослужбовців через службу по роботі з особовим складом, зв'язків з громадськістю, військово-юридичну службу та військових священників.

Однією із основних складових системи морально-психологічного впливу у збройних силах США є релігійна підтримка, спрямована на духовну, етичну та моральну підтримку військовослужбовців і працівників збройних сил [10, с. 145].

Висновки. Проведений аналіз розвитку кадрового потенціалу збройних сил США дає підстави зазначити наступне. По-перше, в США формування збройних сил здійснюється лише на добровільній основі, що впливає на мотивацію кадрів та їх свідомий вибір даної професії. По-друге, навчання кадрів збройних сил є складною системою, яка пов'язана із матеріальним забезпеченням та самостійним вибором військової кар'єри. По-третє, комплектування збройних сил високопрофесійними фахівцями та особливо офіцерськими кадрами є одним із ключових завдань розвитку держави. По-четверте, існує конкуренція між військовими навчальними закладами та цивільними навчальними закладами, які здійснюють підготовку майбутнього кадрового потенціалу збройних сил США. Вищу військову підготовку офіцери всіх органів управління збройних сил США отримують у коледжі виду збройних сил або об'єднаних військово-навчальних закладах. Водночас, військове навчання у цивільних вузах розглядається не тільки як доповнення, а як альтернатива військовим академіям, протидія елітарній військовій освіті, що створює військову аристократію. По-п'яте, основна умова кар'єрного просування військовослужбовців є професійність та отримання відповідної освіти та важливих для служби навичок та вмінь. По-сьоме, студенти, які мають бажання будувати військову кар'єру мають певні соціальне забезпечення, зокрема студенти забезпечуються щомісячною стипендією, розмір якої визначається командуванням позавійськової підготовки виду збройних сил для навчального закладу. Водночас, студенти, які вступають на військові курси, підписують контракт, за яким зобов'язуються прослужити певний термін у резерві або регулярних збройних силах США. По-восьме, програма навчання на курсах ROTC за чотирирічний період передбачає два цикли: початкова загальна військова підготовка та поглиблена підвищена підготовка. По-дев'яте, в американській системі військової підготовки традиційно велика увага приділяється формуванню лідерських якостей. З цієї метою у військових вищих навчальних закладах діють спеціалізовані програми розвитку лідерських якостей. По-десяте, військовослужбовці постійно підвищують власну кваліфікацію через проходження відповідних курсів або по місту служби. По-одинадцяте, важлива роль у розвитку кадрів збройних сил США належить морально-психологічній підготовці, яке передбачає зокрема: усвідомлення важливості ролі збройних сил у системі забезпечення національної безпеки своєї держави, патріотичне виховання, службу суспільству, вірність та лояльність, відданість справі, дисциплінованість, бути завжди готовим до виконання бойових завдань, взаємодія і взаємодопомога, постійне підтримання іміджу порядної людини, політичне невтручання. По-дванадцяте, важлива роль у діяльності збройних сил належить соціальному та матеріальному забезпеченню

військовослужбовців та членів їх сімей. По-тринадцяте, релігійна підтримка військовослужбовців. Зазначений досвід має бути запроваджений у системі формування та розвитку кадрового потенціалу Збройних Сил України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Шлыков В. Принципы формирования армии: мировой опыт. URL: shlykov_principy_formirovaniya_armii_mirovoi_opyt.pdf
2. Бакович М. Н. Организационно-правовое регулирование подготовки офицеров запаса для вооруженных сил США и Великобритании. *Военная мысль*. 2008. № 10. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionno-pravovoe-regulirovanie-podgotovki-ofitserov-zapasa-dlya-vooruzhennyh-sil-ssha-i-velikobritanii>
3. Закиров О. Р. От «морских котиков» до «серых беретов» система подготовки личного состава сил специальных операций вооруженных сил США. *ВВО*. 2019. № 1(16). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ot-morskih-kotikov-do-seryh-beretov-sistema-podgotovki-lichnogo-sostava-sil-spetsialnyh-operatsiy-vooruzhennyh-sil-ssha>
4. Сокол Л. Н. Передовой мировой опыт военной подготовки в гражданских вузах: ROTC. *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки*. 2018. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/peredovoy-mirovoy-opyt-voennoy-podgotovki-v-grazhdanskih-vuzah-rotc>
5. Стрелецкий А. Система подготовки офицерских кадров в США. *Зарубежное военное обозрение*. 2006. № 12. Ч. 56–62.
6. Хамула Л. А., Хамула А. Я. Подготовка офицеров резерва на курсах вневойсковой подготовки (ROTC) в сухопутных войсках США. *Историческая и социальноеобразовательная мысль*. 2012. № 1. С. 138–142.
7. Thomas J. L., Dickson M. W., Bliese P. D. Values predicting leader performance in the U.S. Army Reserve Officer Training Corps Assessment Center: evidence for a personality-mediated model. *The Leadership Quarterly*. 2001. Vol. 12. P. 181–196.
8. Сокол Л. Н. Передовой мировой опыт военной подготовки в гражданских вузах: ROTC. *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки*. 2018. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/peredovoy-mirovoy-opyt-voennoy-podgotovki-v-grazhdanskih-vuzah-rotc>
9. U.S. Air Force ROTC: Schools & Majors. URL: <https://www.afrotc.com/scholarships/schools>
10. Морально-психологічне забезпечення у Збройних Силах України : підручник : у 2 ч. Ч. 1. Вид. 2-ге, перероб., зі змін. та допов. / Н. А. Агаєв, В. Г. Дикун, В. С. Чорний та ін.; за заг. ред. В. В. Стасюка. К., 2020. 754 с.

REFERENCES:

1. Shlykov, V. (2016) Principy formirovaniya armii: mirovoj opyt [Principles of army formation: world experience]. Retrieved from shlykov_principy_formirovaniya_armii_mirovoi_opyt.pdf [in Russian].
2. Bakovich, M. N. (2008) Organizatsionno-pravovoe regulirovanie podgotovki oficerov zapasa dlya vooruzhennyh sil SSHA i Velikobritanii [Organizational and legal regulation of the training of reserve officers for the armed forces of the USA and Great Britain]. *Voennaya mysl' – Military thought*, 10. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionno-pravovoe-regulirovanie-podgotovki-ofitserov-zapasa-dlya-vooruzhennyh-sil-ssha-i-velikobritanii> [in Russian].
3. Zakirov, O. R. (2019) Ot "morskih kotikov" do "seryh беретov" sistema podgotovki lichnogo sostava sil special'nyh operatsiy vooruzhennyh sil SSHA [From "seals" to "gray berets" the system of training personnel of the special operations forces of the US armed forces.]. *VVO – VVO*, 1(16). Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/ot-morskih-kotikov-do-seryh-beretov-sistema-podgotovki-lichnogo-sostava-sil-spetsialnyh-operatsiy-vooruzhennyh-sil-ssha> [in Russian].

4. Sokol, L. N. (2018) *Peredovoy mirovoj opyt voennoj podgotovki v grazhdanskih vuzah: ROTC* [Advanced world experience of military training in civilian universities: ROTC]. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski – State and municipal administration. Scientific notes*, 2. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/peredovoy-mirovoy-opyt-voennoj-podgotovki-v-grazhdanskih-vuzah-rotc> [in Russian].
 5. Streleckij, A. (2006) *Sistema podgotovki officerskih kadrov v SSHA* [The system of officer training in the USA]. *Zarubezhnoe voennoe obozrenie – Foreign military review*, 12: 56–62 [in Russian].
 6. Hamula, L.A. & Hamula A.YA. (2012) *Podgotovka oficerov rezerva na kursah vnevojskovoj podgotovki (ROTC) v suhoputnyh vojskakh SSHA* [Training of reserve officers in the non-combat training courses (ROTC) in the US Army]. *Istoricheskaya i social'noobrazovatel'naya mysl' – Historical and social educational thought*, 1: 138–142 [in Russian].
 7. Thomas J. L. & Dickson M. W. & Bliese P. D. (2001) Values predicting leader performance in the U. S. Army Reserve Officer Training Corps Assessment Center: evidence for a personalitymediated model. *The Leadership Quarterly*. Vol. 12. P. 181–196 [in English].
 8. Sokol, L. N. (2018) *Peredovoy mirovoj opyt voennoj podgotovki v grazhdanskih vuzah: ROTC* [Advanced world experience of military training in civilian universities: ROTC]. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski – State and municipal administration. Scientific notes*, 2. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/peredovoy-mirovoj-opyt-voennoj-podgotovki-v-grazhdanskih-vuzah-rotc> [in Russian].
 9. U.S. Air Force ROTC: Schools & Majors. Retrieved from <https://www.afrotc.com/scholarships/schools> [in English].
 10. Agaev N. A. & Dikun V. G. & CHornij V. S. (2020) *Moral'no-psihologichne zabezpechennya u Zbrojnih Silah Ukraïni : pidruchnik : u 2 ch. CH. 1. vid. 2-ge, pererob. zi zmin. ta dopov.* [Moral and psychological security of the Evil Forces of Ukraine, a handyman : at 2 hours. Part 1. View. 2nd, revised., zi change. that dopov.] [in Ukrainian].
-

УДК 32.019.51

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.2.4>

ЗАСТОСУВАННЯ РЕФЛЕКСИВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ: ОСНОВНІ ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ

Варжанський І. В. – аспірант кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»
ORCID: 0000-0002-4041-4772

Досліджувати рефлексивне управління як окрему концепцію почали ще в СРСР для застосування у військових цілях, розглядаючи її альтернативою розповсюдженій для прийняття рішень в США теорії ігор. Можливість нав'язувати противнику штучні підстави для того, щоб наитовхнути його на не вигідне рішення, таким чином, демонструє важливий аспект людської психології, який ускладнює її моделювання і прогнозування – люди і групи людей не завжди поведуть себе раціонально. Розроблений тоді методологічний апарат рефлексивного управління досі застосовується для проведення військових і спеціальних операцій на пострадянському просторі, в тому числі, Російською Федерацією. Аналіз літератури на цю тему допомагає краще розуміти логіку цих засобів і розробити ефективні заходи для захисту від маніпулювання. У статті аналізується історія досліджень рефлексивного управління у роботах зарубіжних та вітчизняних авторів. Виявлено різні підходи до трактування поняття, різні концепції визначення сутності, а також визначено різні галузі застосування рефлексивного управління. Приділяється увага застосуванню рефлексивних технологій у виборчому процесі, політичних кампаніях. Розглядається проблематика інформаційно-психологічної війни як однієї з найбільших сучасних загроз національній безпеці України, оскільки маніпулятивний вплив на широкі маси населення може призводити до цілеспрямованої організації державних переворотів. Окремо проаналізовано використання рефлексії для стратегічного планування у вигляді форсайту, дослідження застосування рефлексивних технологій для окремих організацій, моделювання діяльності керівника та інші актуальні наукові роботи в галузі рефлексивного управління. Сформульовані припущення щодо подальших перспектив досліджень рефлексивного управління, можливих шляхів його застосування в публічному адмініструванні.

Ключові слова: рефлексивне управління, інформаційна війна, маніпуляція, публічне управління, адміністрування.

Varzhanskiy I. V. Application of reflexive control in public administration: basic theoretic approaches

The study of reflexive control as a separate concept began in the USSR for military purposes, as an alternative to the widespread use of game theory for decision making in the United States. The possibility of imposing artificial prerequisites on the enemy to force him to an unfavorable decision, thus, demonstrates an important aspect of human psychology, which makes it difficult to model and predict because people and groups of people do not always act rationally. The methodological apparatus of reflexive control developed then is still used to conduct military and special operations in the former Soviet republics, in particular, the Russian Federation. An analysis of the literature on this topic will allow you to better understand the logic of this activity and develop effective measures to protect against manipulation.

The article analyzes the history of research on reflexive control in the works of foreign and domestic authors. Different approaches to the interpretation of the concept, different concepts of essence definition, as well as different areas of application of reflexive control are identified. Attention is paid to the use of reflexive technologies in the election process, political campaigns. The issue of information and psychological warfare is considered as one of the biggest modern threats to the national security of Ukraine, since manipulative influence on the broad masses of the population can lead to the purposeful organization of coups d'état, and the use of reflexion for strategic planning in the form of foresight. The research of application of reflexive technologies for separate organizations, modeling of activity of the head and other actual scientific works in the field of reflexive control is analyzed separately. Assumptions about further

prospects of research of reflexive control, possible ways of its application in public administration are formulated.

Key words: *reflexive control, information warfare, manipulation, public administration, management.*

Постановка проблеми. Актуальність теми цього дослідження зумовлена потребами сучасної практики управління: на рівні держави – гібридною війною, на рівні організацій та підприємств – змінами форм управління та зростанням управлінських ризиків. В агресії проти України беруть участь не тільки регулярні армії, це також дипломатичні, економічні, інформаційно-психологічні операції. Для ефективного передбачення, осмислення та протидії цим процесам потрібно враховувати теоретичний і практичний потенціал теорії рефлексивного управління, яка широко використовується військовими та спеціальними структурами РФ та РБ. Зміна форм управління, викликана переходом до інформаційного суспільства, спровокувала якісний розвиток у системі підготовки фахівців різних сфер: людям тепер простіше вчитися, що вплинуло на частку інтелектуальної праці у складі факторів виробництва, і, зрештою, призвело до того, що працівники стають, з одного боку, більш креативними, з іншого – більш незалежними. Тому для того, щоб ефективно керувати організацією для досягнення цілей її функціонування, теж виникає необхідність застосовувати технології рефлексивного управління. Ключовою проблемою дослідження є недостатність теоретичних розвідок щодо можливостей застосування технологій рефлексивного управління в публічному адмініструванні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Рефлексивне управління та засоби захисту від несанкціонованого впливу є предметом досліджень таких вітчизняних і зарубіжних учених, як В. Лефевр, В. Лепський, Ю. Горбенко, О. Горбенко, А. Корох, А. Раскін, І. Тарасов, Л. Курносенко, В. Вакуленко, Ю. Любашевський, T. Thomas, K. Giles, A. Seaboyer, C. Kasapoglu, M. Jainter, H. Kantola, N. Sinclair тощо.

Мета дослідження. Метою статті є проведення огляду основних підходів, відображених в науковій літературі та актуальних публікаціях, узагальнення різних точок зору щодо концепції рефлексивного управління шляхом аналізу теоретичних позицій вітчизняних та зарубіжних дослідників.

Виклад основного матеріалу. Вперше поняття «рефлексивне управління» з'явилося у теорії та практиці менеджменту більше 50-ти років тому, але загальної думки з приводу тлумачення досягти так і не вдалося через те, що феномен рефлексії досліджувався протягом десятиків років у межах різних дисциплін через призму різних сфер застосування. У зв'язку з цим спробуємо проаналізувати розвиток рефлексивного управління в працях зарубіжних і вітчизняних авторів, виявимо варіативність підходів до трактування вказаного поняття, різні концепції, у яких визначалася сутність процесу.

Вважається, що концепція рефлексивного управління зародилася у Радянському Союзі і тривалий час розвивалася переважно у працях радянських вчених. Загалом, сьогодні у науковій літературі виділяють чотири етапи вивчення рефлексивного управління [1, с. 124]:

- 1) дослідницький, де було дано визначення процесу, розроблено підходи до його аналізу (початок 1960-х – кінець 1970-х);
 - 2) практико-орієнтований, де вивчалася практичне застосування для вирішення військових задач (кінець 1970-х – початок 1990-х);
 - 3) психолого-педагогічний, де пізнавальний потенціал психології та педагогіки дав можливість досягти високих результатів в осмисленні процесу (початок – середина 1990-х);
-

4) політичний: організаційно-рефлексивний підхід у виборчій компанії, організації виробництва тощо (середина 1990-х – донині).

Зупинимося на деяких із них. Вперше про рефлексивне управління заговорили представники школи Г.П. Щедровицького. Вчені вивчали конфлікти та звернули увагу на управління рішенням супротивника у спірній ситуації. Найяскравішим представником цієї групи вчених є В.А. Лефевр, який охарактеризував рефлексивне управління як мистецтво соціального контролю. Ключовим аспектом тут є його твердження, що в основі цього процесу лежить маніпуляція. Усього він виділив 4 процеси, яким властиве маніпулювання [2, с. 89]:

- прямий вплив на опонента;
- зміна відносин між людьми в групі;
- вплив на людину через власну значимість (авторитет);
- вплив на ту галузь, де людина не компетентна.

Також автор зазначив, що в основі рефлексивного управління лежить рефлексивний процес, який можна розглядати як два пов'язані між собою джерела:

- 1) діяльнісне, яке породжує ситуацію;
- 2) когнітивне, яке породжує осмислення ситуації, з урахуванням чого приймається рішення.

Саме зазначені вище аспекти надалі багато дослідників взяли до уваги та почали розвивати. Наприклад, Г. Мінцберг, розглядаючи сутність рефлексивного управління, зазначив, що дії «справжнього менеджера» складаються з двох категорій [3, с. 53]:

- 1) дієвого мислення, що знаходиться в основі;
- 2) рефлексивного мислення, що представляє надбудову.

Рефлексивне управління набуло подальшого розвитку при дослідженнях біржового ринку. Дж. Сорос узагальнив свій досвід дії у цій сфері, і констатував, що у основі його діяльності лежало рефлексивне управління. Внесок підприємця у розвиток процесу доволі значний, оскільки він надалі визначив, що рефлексивне управління є взаємодією двох функцій [4, с. 116]:

- 1) когнітивна, коли людина осмислює ситуацію;
- 2) діяльнісна, коли людина приймає рішення.

Інакше кажучи, Дж. Сорос співвідніс свою практику з теорією В. А. Лефевра, внаслідок чого рефлексивне управління набуло подальшого розвитку на фондовому ринку.

В цілому, у контексті даної роботи не можна не відзначити, що з середини 1990-х років на рефлексію звернули увагу численні науки, тому зазначені вище етапи розвитку рефлексії є все ж дещо умовними. Вона зацікавила крім політологів та адміністративних управлінців також юристів, економістів тощо. Тим самим, можна зробити висновок, що дослідження рефлексивного управління набули міждисциплінарного характеру.

За кордоном рефлексивне управління стали вивчати на початку 1970-х років: багато вітчизняних учених емігрували, у тому числі В.А. Лефевр у Сполучені Штати, що вплинуло на розширення географічних меж вивчення процесу. Проаналізувавши низку праць робіт, можливо зробити висновок про те, що в США та в цілому закордоном дослідники спочатку переважно звертали увагу на процеси самоорганізації. Про це свідчать, у тому числі визначення, дані рефлексії, в яких фігурували «самовіднесеність і самореферентність» (Г. Паск, Д. Халперн [5, с. 328], Н. Луман [6, с. 217] та інші). Порівнявши роботи вітчизняних і зарубіжних дослідників, також помітна наступна тенденція: за кордоном більшою мірою вивчалася

епістемологія рефлексивного управління, в СРСР – звертали увагу на особливості практичного застосування, визначали які специфічні завдання воно може вирішити.

Що стосується змісту «рефлексії» – центрального поняття у рефлексивному управлінні, то тут потрібно відзначити, що дослідники дотримувалися і продовжують дотримуватися різних позицій. Рефлексія виступає [7, с. 119]:

- процесом;
- регулятором;
- самосвідомістю;
- механізмом тощо.

Звідси виник і полісемантизм у її визначенні, а також у тлумаченні рефлексивного управління, яке не вдалося подолати й нині.

Повернемося до вітчизняної практики, тому що тут сьогодні можливо виділити три підходи до ролі рефлексії в рефлексивному управлінні, які суперечать один одному [8, с. 235–236]:

- 1) гуманітарний: роль у «механізмі вибору» (В.А. Лефевр, Ю.А. Шрейдер та інші);
- 2) системодіяльнісний: роль у «механізмі зв'язку, організації діяльності» (Г.П. Щедровицький, В.М. Розін та інші.);
- 3) натуралістичний: роль у «механізмі зворотнього зв'язку» (В.В. Дружинін, Ю.Д. Красовський та інші).

І, звісно, у межах цього дослідження необхідно розглянути політичний аспект рефлексивного управління, який отримав в Україні та інших країнах пострадянського простору значне поширення на початку 2000-х років і продовжує розвиватися. Так, у 2002 році російський дослідник В. Є. Лепський опублікував свою наукову роботу, де вказав, що політичну обстановку у Росії необхідно коригувати за допомогою технік рефлексивного управління [9, с. 24–27]. Можна констатувати, що це була перша робота у подібному напрямку, після чого цю ідею почали розвивати. Ще одним значним дослідженням у цьому напрямі стала наукова робота політолога Ю.Я. Любашевського, який у 2003 році описав виборчу кампанію за моделями рефлексивного управління, після чого дослідники почали аналізувати політичні процеси як рефлексивну взаємодію його учасників, почали проектувати політичні процеси на основі методології, яка була розроблена В.А. Лефевром.

Вже згаданий В. Є. Лепський у своїй науковій праці описав два способи впливу на електорат: рефлексивний і реактивний [10, с. 14]. При рефлексивному програмуванні виборець підпорядковується зовнішньому впливу незалежно від бажання. Іншими словами, людиною маніпулюють. Акції спрямовані лише на те, щоби індивід проголосував за того чи іншого кандидата без осмислення. Відповідно, особистість при цьому процесі не розвивається. При реактивному ж програмуванні організатори акції намагаються сформувати у виборця уявлення про цілі, програми, механізми їх реалізації та наслідки шляхом когнітивного процесу. Головне завдання – допомогти людині порівняти різні варіанти та вибрати той, що більше підходить для неї. Звичайно, цей спосіб набагато складніший, але саме він сприяє підвищенню «виборчої культури» громадян. Підводячи підсумки автор констатував, будь-які акції кандидатів відносяться до одного з цих двох способів.

Ю.Я. Любашевський запропонував розглядати виборчу кампанію через конфлікт [11, с. 6]:

- кандидат (команда) – виборці;
- кандидат – інший кандидат.

Конфлікт «кандидат (команда) – виборець» виникає тоді, коли, наприклад, кандидату необхідно набрати 51%, а насправді (за різними оцінками) він може

набрати лише 15% голосів. Як відомо, на практиці часто використовують метод вкидання негативної інформації про суперника, щоб збільшити ймовірність власної перемоги. З цього приводу автор пише, що якщо такий варіант дій розглядається, штабу необхідно прогнозувати наслідки, а саме реакцію не тільки того супротивника, проти кого приймаються дії, та його виборців, а й:

- власних виборців;
- інших кандидатів та їх виборців.

Також Ю.Я. Любашевський у своїй науковій праці вказав, що кожному штабу важливо займатися моніторингом інформаційного простору для виявлення спроб маніпулювання, оскільки, якщо вони були помічені, можливості протидії збільшуються [11, с. 6]. Є всі підстави вважати, що подальший розвиток вітчизняних досліджень рефлексивного управління відбуватиметься саме в аспекті інформаційних конфліктів, як внутрішньополітичних, так і міжнародних. Так, на думку ряду дослідників, успішне застосування рефлексивних технологій мало місце під час виборів президента США у 2016 році [12, с. 2]. Вважається, що приватна англійська компанія Cambridge Analytica збила дані більше ніж 80 мільйонів американських профілів Facebook і сформувала низку рекламних публікацій, які були орієнтовані саме на інтереси та сподівання користувачів, виявлені під час аналізу. Опитування показують, що через соціальні мережі недостовірною інформацією поширюється найшвидше серед усіх типів Інтернет-ресурсів. Так, публікації в Facebook посідали на ненадійне джерело більше ніж в 15% випадків і лише в 5,9% на авторитетні сайти новин, в той час як з Google потрапляють на неперевірені сайти в 3,3% випадків, порівняно з 6,2% авторитетних, для Twitter це співвідношення складає 1% та 1,5% відповідно, для сервісу електронної пошти Gmail 9,5% та 5,4% (рис. 1).

Серед сучасних українських досліджень в галузі рефлексивного управління, можна виділити роботу Ю.Л. Горбенко та О.В. Горбенко «Особливості рефлексивного управління у російсько-українському конфлікті», в якій автори розглядають, зокрема, проблематику інформаційно-психологічної війни [14, с. 80]. Так, серед

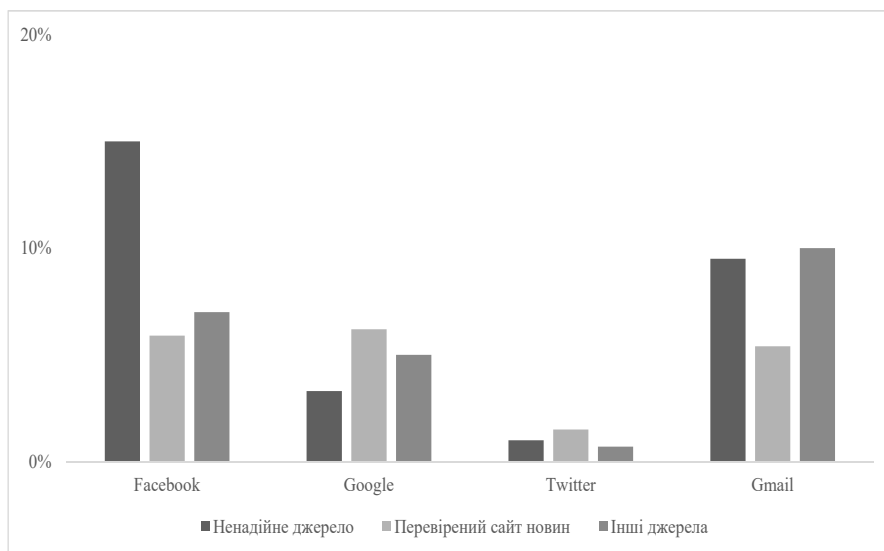


Рис. 1. В яких Інтернет-ресурсах посилаються на неперевірені джерела [13, с. 476]

заходів, які необхідно вжити для отримання переваги в гібридній конфронтації, вони пропонують:

- розробити технології для активізації та підтримки рефлексії серед громадян як України, так і РФ;
- здійснювати вплив на українських та російських посадовців з метою формування у них бажання вести більш моральний спосіб життя;
- спрямувати зусилля на досягнення єдності суспільства в Україні;
- створити високомобільну територіальну оборону;
- фундаментально підходити до обрання сприятливого моменту для певної акції.

Вивчення рефлексивного управління в розрізі інформаційних конфліктів є найбільш перспективним та актуальним напрямком для захисту національної безпеки. Особливу загрозу становлять спеціальні операції через канали відкритих телекомунікаційних мереж, зокрема у соціальних мережах, адже там професійно підготовлені матеріали можуть поширюватися дуже швидко.

Використання засобів рефлексивного управління для стратегічного розвитку, а саме рефлексивний аспект форсайту досліджується в роботі Л.В. Курносенко та В.П. Вакуленко «Рефлексивне управління проектами стратегічного розвитку». Автори в рамках системодіяльнісного підходу розділяють використання рефлексії в процесі форсайту на наступні складові:

- предметна – осмислення експертом ситуації;
- позиційна – оцінка власної позиції кожним експертом;
- ретроспективна – систематичне повернення і перевірка результатів форсайту;
- внутрішня – рефлексія, яка застосовується при організації форсайту.

Форсайт в цьому контексті розглядається як управлінський інструмент, який через глибоке дослідження процесів і тенденцій на даний момент часу спрямований на те, щоб передбачити майбутній стан об'єкту чи явища [15, с. 135]. Прикладом таких фундаментальних досліджень є праці вчених КПП ім. Ігоря Сікорського у Світовому центрі даних з геоінформатики та сталого розвитку, наприклад «Форсайт та побудова стратегії соціально-економічного розвитку України» (2016), «Форсайт 2018: системні світові конфлікти та глобальний прогноз на XXI століття» (2018), «Форсайт розвитку ОПК України на часовому горизонті 2021–2030 роки» (2021) тощо.

Що ж до менеджменту на рівні організації, тут також є широкі можливості для застосування рефлексивного управління у зв'язку такими причинами:

- перехід до інформаційного суспільства спровокував якісний розвиток працівників;
- зростає соціальна диференціація (як всередині України між групами населення, так і між державами);
- особливо в колективах державних установ часто можна спостерігати недостатню мотивацію.

Усе це зумовлює розвиток рефлексивного управління в галузі адміністрування, саме у останні десятиліття в Україні намагаються особливу увагу приділяти не тільки само-розвитку та самоорганізації персоналу, а й розвитку особистості керівника, оскільки саме він у вигляді якісного управління здатний вплинути на викладене вище. Проблемам діяльності керівника, в основі якої лежить рефлексивне управління, сьогодні приділяють увагу численні автори: Ю.А. Афонін, І.І. Цветкова, М.І. Найдюнов та інші.

Але хотілось би зупинитися на наукових працях В.Н. Кравченко, який розробив авторську модель діяльності керівника, зображену на рис. 2.

Автор побудував математичну модель ймовірності R_g вибору керівником g -ої цілі відносно r_g^1 – поточної пріоритетності g -ої цілі з власних міркувань



Рис. 2. Схема процесів цілепокладання і рефлексивного управління [16, с. 6]

керівництва, пріоритетності r_g^2 на основі минулого досвіду цілепокладання, готовності внутрішніх суб'єктів господарювання до прийняття g -ої цілі q_g , та прогностичної функції $M(r_g, q_g)$, яка відображає оцінку наслідків сформованої ситуації в результаті вибору та реалізації g -ої цілі:

$$R_g = r_g^1 + (1 - r_g^1) \cdot (1 - r_g^2) \cdot M(r_g, q_g).$$

Такі моделі дозволяють не лише оптимізувати власну управлінську діяльність, а й прогнозувати рішення конкуруючої організації та застосувати рефлексивне управління другого порядку, впливаючи на певні джерела даних моделі так, щоб вона демонструвала хибні результати при застосуванні опонентом.

Одним із актуальних шляхів підвищення ефективності інструментів рефлексивного управління та захисту від них є залучення мережевоцентричних методів. У своїй роботі Раскін А.В. і Тарасов І.В. вказують, що саме використання беземоційних обчислювальних машин та штучного інтелекту для підтримки прийняття рішень дозволить знизити ризик зовнішнього впливу на керівників [17, с. 17]. Але слід зазначити, що для цього потрібно провести ретельну роботу із захисту та маскування алгоритмів, що використовуються обчислювальними пристроями. Якщо хоча б за непрямыми ознаками супротивнику вдасться виявити систему прийняття рішень, він зможе з високою ефективністю дезінформувати алгоритм, роблячи його неефективним і навіть небезпечним.

Висновки. Отже, у науковій літературі сьогодні виділяють чотири етапи розвитку рефлексії: дослідницький, практико-орієнтований, психолого-педагогічний, політичний, але вони умовні, оскільки рефлексія має міждисциплінарний характер дослідження. За межами СРСР рефлексивне управління стали вивчати на початку 1970-х років, багато радянських учених емігрували, що вплинуло на поширення вивчення явища, але в цілому це поняття близьке до американської концепції «управління сприйняттям». Але в той час як в західній літературі більш розвинений теоретичний, концептуальний аспект, то в межах радянської школи досліджувалося саме практичне застосування рефлексивного управління. Найбільш важливим є психологічно-соціальний напрямок вивчення рефлексивного управління, адже технології дезінформації та впливу на масову свідомість є основною зброєю гібридних конфліктів. Моделювання процесів прийняття рішень посадовцями дозволяє не тільки покращити якість адміністрування, а й передбачати та запобігати спробам несанкціонованого впливу на ці процеси. Перспективи подальших досліджень в галузі рефлексивного управління включають розробку методології формування

сценаріїв дій суб'єктів прийняття рішень або їх опонентів, алгоритмів відбору джерел інформації для виявлення втручання в процес управління, системи індикаторів для оцінювання рівня захищеності від інформаційного впливу тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Корох А. А. Рефлексивное управление: концепции, подходы и область применения. *Научные записки НГУЭУ*. Новосибирск, 2009. № 2. С. 124.
2. Лефевр В. А. Лекции по теории рефлексивных игр. Москва, 2009. С. 89.
3. Mintzberg, Henry. Managers Not MBAs: A Hard Look at the Soft Practice of Managing and Management Development. 2004. P. 53.
4. Soros, George. The Alchemy of Finance. 1988. P. 116
5. Halpern, Diane. Thought and Knowledge: An Introduction to Critical Thinking (4th Edition). 2003. P. 328.
6. Luhmann, Niklas: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt, 1984. S. 217.
7. Корох А. А. Рефлексивное управление: концепции, подходы и область применения. *Научные записки НГУЭУ*. Новосибирск, 2009. № 2. С. 119.
8. Сафаев Н. С., Дубовицкая Е. А. Особенности рефлексии в социализации лиц юношеского возраста. *Рефлексивные процессы и управление* : сборник материалов X Международного симпозиума 15–16 октября 2009 года, г. Москва. М., 2009. С. 235–236.
9. Ипполитов К. Х., Лепский В. Е. Подходы к формированию концепции и доктрины национальной безопасности России. *Мир и безопасность*. № 6. 2002. С. 24–27.
10. Лепский В. Е. Становление стратегических субъектов: постановка проблемы. *Рефлексивные процессы и управление*. Москва, 2002. № 1. Т. 2. С. 14.
11. Хорошаев С. В. Рефлексивное взаимодействие в политических процессах. *Вестник научно-технического развития*. 2010. № 12(40). С. 6.
12. Gunther R., Beck P., Nisbet E. Fake News May Have Contributed to Trump's 2016 Victory. Ohio State University, 2018. P. 2.
13. Guess, A. M., Nyhan, B., Reifler, J. Exposure to untrustworthy websites in the 2016 US election. *Nat Hum Behav* 4. 2020. P. 476.
14. Горбенко Ю. Л., Горбенко О. В. Особливості рефлексивного управління у російсько-українському конфлікті. *Вісник Національного університету оборони України*. 2020. № 1(54). С. 80.
15. Курносенко Л. В., Вакуленко В. П. Рефлексивне управління проектами стратегічного розвитку. *Восточно-Европейский журнал передовых технологий*. 2013. № 1/10. С. 135.
16. Кравченко В. Н., Филипишин И. В. Целеполагание в системе управления развитием предприятия. *Стратегия и механизмы регулирования промышленного развития*. 2010. № 2. С. 6.
17. Раскин А. В., Тарасов И. В. Рефлексивное управление как технология информационного воздействия. *Информационные войны*. 2014. № 2(30). С. 17.

REFERENCES:

1. Koroh, A. (2009a). Refleksivnoe upravlenie: Kontseptsii, podhody i oblast primeneniya. *Nauchnyie zapiski NGUEU*, 2, 124 [in Russian].
2. Lefevr, V. A. (2009). Lektsii po teorii refleksivnyih igr [Lectures on the theory of reflexive games] [in Russian].
3. Managers, not MBA's: A hard look at the soft practice of managing and management development. (2004). *Choice Reviews Online*, 42(02), 53. <https://doi.org/10.5860/choice.42-1039>
4. Soros, G. (2003). The alchemy of finance. J. Wiley (Original work published 1988).

5. Halpern, D. F. (2002). Thought and knowledge: An introduction to critical thinking (thought & knowledge: An introduction to critical thinking) (4th ed.). Lawrence Erlbaum.
6. Luhmann, N. (1984). Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie [Social Systems: Outline of a General Theory]. Suhrkamp [in German].
7. Koroh, A. (2009b). Refleksivnoe upravlenie: Kontseptsii, podhody i oblast primeneniya [Reflexive control: concepts, approaches and scope]. *Nauchnye zapiski NGUEU*, 2, 119 [in Russian].
8. Safaev, N., & Dubovitskaya, E. (2009). Osobennosti refleksii v sotsializatsii lits yunosheskogo vozrasta [Features of reflexion in the socialization of adolescents]. In *Refleksivnye protsessy i upravlenie: Sbornik materialov X Mezhdunarodnogo simpoziuma* (pp. 235–236) [in Russian].
9. Ippolitov, K., & Lepskiy, V. (2002). Podhody k formirovaniyu kontseptsii i doktriny natsionalnoy bezopasnosti Rossii [Approaches to the formation of the concept and doctrine of Russia's national security]. *Mir i bezopasnost*, 6, 24–27 [in Russian].
10. Lepskiy, V. E. (2002). Stanovlenie strategicheskikh sub'ektov: Postanovka problemy [Formation of strategic subjects: problem statement]. *Refleksivnye protsessy i upravlenie*, 2(1), 14 [in Russian].
11. Horoshaev, S. (2010). Refleksivnoe vzaimodeystvie v politicheskikh protsessakh [Reflexive interaction in political processes]. *Vestnik nauchno-tehnicheskogo razvitiya*, 12(40), 6 [in Russian].
12. Gunther, R., Beck, P. A., & Nisbet, E. C. (2019). “Fake news” and the defection of 2012 Obama voters in the 2016 presidential election. *Electoral Studies*, 61, 2. URL: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2019.03.006>, Guess, A. M., Nyhan, B., & Reifler, J. (2020). Exposure to untrustworthy websites in the 2016 US election. *Nature Human Behaviour*, 4(5), 476. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0833-x>
13. Horbenko, Y., & Horbenko, O. (2020). Osoblyvosti refleksyvnoho upravlinnia u rosiisko-ukrainskomu konflikti [Features of reflexive control in the Russian-Ukrainian conflict]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu oborony Ukrainy*, 1(54), 80 [in Ukrainian].
14. Kurnosenko, L. V., & Vakulenko, V. P. (2013). Refleksyvne upravlinnia proektamy stratchichnoho rozvytku [Reflexive management of strategic development projects]. *Vostochno-Evropeyskiy zhurnal peredovyih tekhnologiy*, 1/10, 135. [in Ukrainian].
15. Kravchenko, V. N., & Filipishin, I. V. (2010). Tselepolaganie v sisteme upravleniya razvitiem predpriyatiya [Goal setting in the enterprise development management system]. *Strategiya i mehanizmy regulirovaniya promyshlennogo razvitiya*, 2, 6. [in Russian].
16. Raskin, A., & Tarasov, I. (2014). Refleksivnoe upravlenie kak tekhnologiya informatsionnogo vozdeystviya [Reflexive control as a technology of information influence]. *Informatsionnye voyni*, 2(30), 17. [in Russian].

УДК 352/354:32.159.9

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.2.5>

ПРОПАГАНДА ЯК СКЛАДОВА ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ І ЗАГРОЗА НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

Васильєва Н. В. – доктор наук з державного управління, професор,
ГО «Інститут міжнародного співробітництва»
ORCID: 0000-0002-3128-7767

У статті досліджено сутність поняття пропаганди з точки зору державного управління. Наведено приклади використання пропаганди в державній інформаційній політиці та при налагодженні комунікації між різними суб'єктами. З'ясовано значимість пропаганди для інформування членів суспільства в державах з демократичним і тоталітарним політичними режимами. Теоретичну основу становили наукові праці, в яких висвітлені окремі складові з обраної проблематики, що дозволило здійснити комплексний аналіз чинників, які призвели до російсько-української війни. Викладено концептуальні засади впровадження інформаційно-комунікативної політики та забезпечення інформаційної безпеки. Розкрито сутність громадянського суспільства та інформаційного суспільства. Акцентовано увагу на державно-управлінській проблемі як гарантування інформаційної безпеки, незабезпечення якої призвела до воєнної загрози з боку Росії. В статті представлено класифікацію пропаганди, а також її методи, які Росія використовує для впливу на настрої населення. Автором наголошено на значній ролі Церкви, а саме російської православної, в інформаційній політиці, зокрема шляхом поширення ідеології «руського мира». У статті згадано про сприйняття історичних і сучасних подій за допомоги кінематографу. Пропаганду визначено як технологію введення «гібридної війни» і зазначено про відсутність уваги з боку влади як загрозу для національної безпеки. Доведено, що пропаганда є зброєю масового ураження, оскільки впливає на свідомість населення і формує суспільне ставлення. Аргументовано, що методи «чорної» пропаганди працюють на рівні глибоких психологічних механізмів і наслідки її впливу неможливо подолати логічними аргументами. Запропоновано напрями здійснення соціально-психологічної консолідації громадян України задля гарантування національної безпеки в повоєнний період.

Ключові слова: інформаційно-комунікативна політика, пропаганда, національна безпека, інформаційне та громадянське суспільства, демократичне та тоталітарне державне управління.

Vasylieva N. V. Propaganda as a component of information and communication policy and a threat national security

The essence of the concept of propaganda from the point of view of public administration is investigated in the article. Examples of the use of propaganda in public information policy and in establishing communication between different actors are given. The importance of propaganda for informing members of society in countries with democratic and totalitarian political regimes has been clarified. The theoretical basis was scientific work, which highlights some components of the selected issues. This allowed for a comprehensive analysis of the factors that led to the Russian-Ukrainian war. Conceptual principles of implementation of information and communication policy and information security are set out. The essence of civil society and information society is revealed. Emphasis on the issue of public administration as a guarantee of information security, failure to ensure which led to a military threat from Russia is emphasized. The article presents a classification of propaganda, as well as its methods that Russia uses to influence the mood of the population. The author emphasizes the significant role of the Church, namely the Russian Orthodox Church, in information policy, in particular by spreading the ideology of "Russian peace". The article on the perception of historical and contemporary events with the help of cinema is mentioned. Propaganda as a technology for introducing a "hybrid war" is defined. The lack of attention from the authorities was mentioned as a threat to national security. Propaganda is a weapon of mass destruction, as it affects the consciousness of the population and shapes public attitude. The methods of "black" propaganda work at the level of deep psychological mechanisms and the consequences of its influence cannot be overcome by logical arguments. Directions for

the implementation of socio-psychological consolidation of Ukrainian citizens to ensure national security in the post-war period are proposed.

Key words: *information and communication policy, propaganda, national security, information and civil society, democratic and totalitarian public administration.*

Постановка проблеми. Людство в процесі своєї еволюції проходить різні етапи суспільного розвитку, які, на наш погляд, умовно можна поділити на стародавній (аграрний), новий (індустріальний) та новітній (постіндустріальний) періоди. На новітньому етапі формується інформаційне суспільство шляхом появи й розвитку засобів масової інформації та інформаційно-комунікаційних технологій, які забезпечують альтернативні джерела інформації; надання відповідних освітніх послуг і працевлаштування значної кількості людей у сферах (галузях), пов'язаних зі створенням і впровадженням інформаційних (цифрових) ресурсів, технологій тощо. Водночас, таке суспільство є більш вразливим до різних маніпуляцій та є жертвою інформаційних війн.

В Україні побудова громадянського й інформаційного суспільств тривалий час відбувалась в умовах протистояння ідеологій двох політичних режимів: демократичного (європейсько-американського бачення) та тоталітарного (російсько-радянського бачення), що позначилось на формуванні й реалізації державної інформаційної політики, зокрема за допомогою методів пропаганди, та визначені пріоритетів національної безпеки. Так, до 2014 року політичні дії активно нав'язували українському суспільству позицію розколу за національною, територіальною, мовною, релігійною й іншими ознаками, що призвело до майданів, анексії Криму та війни на сході, а позиція консолідації (згуртованості, об'єднання) стала на часі вже після згаданих подій [1, с. 25].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну основу становили наукові праці, в яких висвітлені окремі складові з обраної проблематики, що дозволило здійснити комплексний аналіз чинників, які призвели до російсько-української війни. Зокрема, нами виявлено особливості розвитку інформаційного (В. Левицький, М. Лисенко, Ю. Пастух, О. Прасюк, С. Сірий, Ю. Турченко, І. Феськов, І. Чернозубкін) і громадянського (В. Бокоч, Н. Дубас, В. Кононенко, С. Лапшин, І. Макарова, М. Самбор, С. Третяк, В. Яремчук) суспільств в умовах демократичного та тоталітарного політичного режимів, з'ясовано значущість пропаганди на процеси, які відбуваються у суспільстві (О. Зозуля, В. Левицький, В. Яковлев) і забезпечення інформаційної безпеки (С. Антонова, І. Боднар, М. Гаврильців, Г. Мартинюк) та інше.

Метою статті є аналіз пропаганди як засобу взаємодії влади з населенням, запропоновано напрями здійснення соціально-психологічної консолідації громадян України задля гарантування національної безпеки в повоєнний період.

Виклад основного матеріалу. На підставі аналізу публікацій [2–6] встановлено, що ступінь розвиненості громадянського суспільства визначається здатністю населення та влади одночасно співіснувати, поєднувати і розмежовувати індивідуальне й колективне, приватне і публічне, забезпечувати рівність прав та обов'язків, соціальну справедливість; наявністю суспільних інститутів, здатних представляти інтереси всіх суб'єктів публічного управління, та залученням громадян до процесів прийняття й реалізації управлінських рішень; забезпеченням балансу у розвитку матеріальної й нематеріальної (духовної) сфер життя, що позначається на нормах моралі та цінностях членів такого суспільства. На нашу думку, вищезазначене можливе лише за наявності демократичного, а не тоталітарного політичного

режиму, що концептуально позначається і на формуванні інформаційного суспільства, в якому вирішальну роль відіграють інформаційно-комунікаційні технології.

Дослідження [7–8] акцентують на тому, що в інформаційному суспільстві відбувається фактологічна інформованість громадян, на підставі чого формуються їх світоглядні позиції, та надається аналітична оцінка процесам безпеки, як всередині держави, так і в світі; створюються умови для розумового й духовного збагачення, нарощування людського капіталу як основи розвитку соціально-економічної, гуманітарної, культурної й інших сфер суспільного життя, підвищення рівня добробуту громадян, зміцнення державності тощо. Сьогодні будь-яка держава завдяки інформаційним технологіям може «розширяти взаємодію між людьми, розповсюджувати масову інформацію, інтелектуалізувати праці, розвивати освіту, науку, охорону здоров'я, культуру» тощо [9, с. 53], «реалізувати власні інтереси без застосування воєнної сили, послабити чи завдати значної шкоди безпеці конкурентної держави, яка не має дієвої системи захисту від негативних інформаційних впливів» [10, с. 175], загрожувати інформаційним ресурсам та інфраструктурі іншої країни, впливати на суспільну свідомість і нав'язувати власну систему цінностей, інтересів і державно-управлінських рішень у важливих сферах життєдіяльності та подальшого розвитку [11, с. 69].

Тому важливим державно-управлінським питанням є гарантування інформаційної безпеки, що «передбачає захист національних інтересів держави, суспільства й особистості, мінімізувати шкоду внаслідок використання неповної, несвоечасної або недостовірної інформації чи негативного інформаційного впливу за допомогою інформаційних технологій» [12], а також «може сприяти досягненню успіху при вирішенні завдань у політичній, військовій, економічній, соціальній та інших сферах діяльності, розв'язанню внутрішньо- і зовнішньополітичних і військових конфліктів» [13, с. 201].

Встановлено, що дієвою формою комунікації, за якої масово поширюються світоглядні ідеї, аргументи тощо, формується суспільна думка на користь конкретної політичної позиції для досягнення необхідного результату, є пропаганда. Оскільки на постіндустріальному етапі політичний, соціально-економічний, культурний (духовний) розвиток держави відбувається завдяки розвиненості інформаційного суспільства, тому інформаційно-комунікаційна політика за умови демократії спрямована на зміцнення громадянського суспільства, задоволення інтересів його суб'єктів, захист прав і свобод, а за тоталітарного режиму – поширює ідеологію політичного центру. В Україні державна інформаційна політика сприяє входженню країни до світового інформаційного співтовариства; у Росії до мирного населення (як в середині своєї країни, так і за її межами) влада активно застосовує, в першу чергу через ЗМІ, методи чорної (спеціалізованої) пропаганди, які дозволяють викликати почуття ненависті, зокрема такі [14; 15]:

– «гнилий оселедець» – публічно обговорюється особа, яку звинувачують у здійсненні злочину (наприклад, крадіжка, розтління дітей, вбивство та інше), але не для того, щоб встановити факти реального здійснення цього злочину. В аудиторії створюються групи: «прихильники», «противники», «експерти», «обвинувачі» і «захисники», які під час дискусії постійно поєднують ім'я обвинуваченої особи з обвинуваченням. Таким чином, сам злочин не доведено, але «аромат» скоєння слідує за обговорюваною особою при кожній згадці про неї. На нашу думку, такий метод створює міфи, у т.ч. про історичні постаті або організації, наприклад, про І. Мазепу, С. Бандеру, полк «Азов» тощо;

– «великої брехні» – аудиторії впевнено повідомляють про жахливу глобальну брехню, в яку неможливо повірити, наприклад, обговорення розроблення ворожою

стороною бактеріологічної/хімічної/ядерної зброї, що дозволяє створити «шоковий ефект» (емоційну травму, почуття страху), який у подальшому тривалий час визначає погляди на ситуацію, всупереч будь-яким доводам логіки та розуму. На наш погляд, такий метод також створює міфи про непереможність Росії і могутність другої за чисельністю армії у світі;

– «абсолютної очевидності» передбачає систематичне надання аудиторії інформації так, щоб вона сприймалась як само собою зрозуміле, і забезпечувала підтримку більшості без потреби доказувати її правдивість. Автоматичне реагування людської психіки на домінуючу точку зору та безумовне погодження з нею забезпечує «ефект приєднання». Наприклад, результати соціологічних опитувань і референдумів, які демонструють абсолютну підтримку суспільства з певного питання, при цьому такі дані можуть нічого не мати спільного з реальною ситуацією. На наш погляд, такий метод також створює міфи про російські імперські «аксіоми», як «руський мир» – істинне православ'я та монархію – єдину владу «дану Богом»;

– «невідомого героя» полягає у героїзації власної армії та воєнної кампанії. З метою виправдання жорстокості, аморальності та безглуздості війни, долання опору людської психіки щодо її проведення, через страх особи за себе і своїх близьких, аудиторії розповідають про армію визволителів, а не загарбників, рятівників, а не окупантів. Таким чином, створюється ілюзія боротьби за високі моральні цінності, викривляючи інформацію про дії, які відбуваються насправді. Прикладом є «спецоперація», яку Росія проводить в Україні;

– «40 на 60» полягає у поданні ЗМІ 60% своєї інформації в інтересах супротивника, забезпечивши його довіру, а 40% використовують для надзвичайно ефектної, завдяки цій довірі, дезінформації. Наприклад, українські канали, які надавали свою інформацію в інтересах держави-агресора.

Інформаційна політика Російської Федерації загрожує національній безпеці України, оскільки свідомо впливає на морально-психологічний стан і поведінку людей, формуючи їх погляди й настрої щодо негативного сприйняття України як суверенної держави, її права на самостійне існування й історію, самоідентифікацію української нації тощо для задоволення імперських амбіцій, і веде до прийняття відповідних політичних рішень з реалізацією у коротко- і довготривалій перспективі. Росія використовуються різноманітні симулякри – образи того, чого не існує в реальності, але дозволяють змінити уяву цільових груп населення про реальні події в інтересах агресора. Наприклад, технології «Донбас всіх кормить» і «почути Донбас» часто використовувались окремими олігархами та політичними силами з метою впливу на діючу владу.

На наш погляд, впливовим учасником інформаційної політики є Церква, яка змінює свідомість своїх парафіян. Так, в Україні з 2000-х років з метою «збереження духовної, мовної і культурної ідентичності» російською православною церквою через храми Московського патріархату проводилась потужна інформаційно-пропагандистська кампанія, за якої «руський мир» вважався спільним для трьох братських народів: Росії, України та Білорусі наднаціональним проєктом, що дозволяло Росії підготувати «сприятливий ґрунт» для подальшої експансії. Запровадження спільного святкування Дня Хрещення Русі та боротьба з різними сучасними суспільними рухами завуальовували діяльність церковників щодо знищення української етнічної та громадянської ідентичності, і значна кількість вітчизняних політичних діячів і державних посадовців не вважали її деструктивною і загрозою національній безпеці країни. В той же час, «руський мир» з духовного ідеалу

перетворився на завойовницьку імперську доктрину, яка немає нічого спільного з православ'ям [16]. Зазначимо, що «багаторічне протистояння проукраїнських і проросійських політичних і церковних сил в Україні і за її межами, боротьба прихильників і противників церковної незалежності» з одного боку «завершилася створенням автокефальної православної церкви України», а з іншого призвела до повномасштабної військової ескалації з боку Росії [17, с. 18].

Крім того, формування уявлення про історичні й сучасні події відбувається під впливом кінематографу. Тому влада через державне замовлення на виробництво фільмів може «переписувати» історичні факти і створювати міфи, виправдовувати внутрішню і зовнішню політику, ідеалізувати політичний режим, у т.ч. поширювати ідеї ксенофобії, расизму і нетерпимості (наприклад, той же шовінізм), обґрунтовуючи переваги свого народу (нації) над іншим(и) і права їх дискримінувати або пригнічувати тощо [18; 19].

Незважаючи на те, що Україна у воєнному конфлікті з Росією перебуває з 2014 року, складовою якого є введення «гібридної війни» з використанням різних інформаційно-комунікаційних технологій, і наявні втрати людей, територій, інформаційного простору, економічних активів тощо, однак «феномен національної безпеки» в державі не був до кінця усвідомлений, що й призвело до ще більших людських і матеріальних втрат у повномасштабній війні у 2022 році. В умовах введення «гібридної війни» військові дії відбуваються із використанням спеціального озброєння, що дозволяє, з одного боку, фізично знищити ворога (його людську силу), а з іншого, здійснити комплекс маніпулятивних заходів з формування певних установок, стереотипів і зміни масової свідомості задля розколу й дискредитації політичної еліти в очах власного народу, світового співтовариства тощо [10; 20].

Висновки. Таким чином, пропаганда є зброєю масового ураження, оскільки впливає на свідомість населення і формує суспільне ставлення. У повоєнний період, на наш погляд, питання гарантування національної, зокрема інформаційної, безпеки, має стати головним пріоритетом при формуванні державної інформаційної політики, а також при налагодженні комунікації із населенням, у першу чергу територій, які з 2014 року перебували під окупацією Росії. І тут багато уваги потрібно приділити соціально-психологічній складовій консолідації громадян України:

1. На рівні дитячих садочків і шкіл запровадження в обов'язковому порядку національно-патріотичного виховання та проведення культурно-просвітницьких заходів із відвідуванням історичних, культурних і природних пам'яток, музеїв, театрів, тематичних виставок тощо (із закладенням коштів у місцеві бюджети), що сприятиме згуртованості дітей та молоді, а також зміні в суспільстві ставлення до української мови й культури, розуміння історичних і сучасних подій, виховає повагу й бережливе ставлення до всього вітчизняного (за походженням) та природі (ліси, парки, сквери).

2. У засобах масової інформації більше уваги приділяти не політичним токсичам, де відбувається «з'ясування відносин», а реальним позитивним досягненням України й українців (шляхом застосування «білої», конструктивної пропаганди) в економіці та міжнародних відносинах, культурним надбанням в сфері музики, спорту, видавництва, кінематографії та інших, популяризуванню українського продукту на вітчизняному і світовому ринках. Єдина умова, інформація має бути правдивою, без «ідеологізації».

3. Поширення безоплатних навчальних курсів для різних верств населення, які покращать знання й навички з питань інформаційної та медіаграмотності, кібербезпеки, протидії пропаганди тощо. Вважаємо, що Указ Президента України «Про

рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про Стратегію інформаційної безпеки»» від 28 груд. 2021 року № 685/2021 хоч і прийнятий дещо із запізненням, але є слушним до виконання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Васильєва Н. В. Еволюція процесу муніципальної консолідації в Україні. *Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток південного регіону України: історичні традиції і сучасні тенденції* : зб. ст. I Всеукр. наук.-практ. конф. (Одеса, 21–22.05.2015). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 25–28. URL : www.oridu.odessa.ua/9/buk/K_F_inf_book_1.pdf
2. Дубас Н. Я. Поняття громадянського суспільства. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 13–20.
3. Кононенко В. В., Лапшин С. А. Громадянське суспільство та держава: співвідношення в публічному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 8. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.8.1
4. Макарова І. В. Розвиток інститутів громадянського суспільства: історичні аспекти. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2010. Вип. 1(3). URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10mivsia.pdf>
5. Самбор М. Право на свободу мирних зібрань у громадянському суспільстві: цінність та функція. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2020. № 4(92). С. 38–53. <https://doi.org/10.33766/2524-0323.92.38-53>
6. Третяк С. М. Формування поняття «громадянське суспільство» в західній та українській політико-правовій думці. https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Tretyak_2002_1.pdf
7. Сірий С., Турченко Ю. Інформаційна політика України доби глобалізації: теоретичний аналіз. *Політичний менеджмент*. 2012. № 4–5. С. 237–245. URL : https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/siryi_informatsiina.pdf
8. Лисенко М. В. Інформаційне суспільство як теорія і практика сучасності. *Вісник НТУУ «КПІ». Філософія. Психологія. Педагогіка*. 2007. № 2(20). Ч. 1. С. 23–26. URL: <https://ela.kpi.ua/handle/123456789/8516>
9. Чернозубкін І. О. Системний аналіз інформатизації суспільства. *Розвиток інформаційного суспільства* : кол. моногр. в 10-ти томах / Т. 10. Інформаційно-комунікаційні аспекти міжнародної та національної безпеки. Київ : ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», 2013. 342 с.
10. Смолянчук В. Національна безпека незалежної України: осягнення сутності. *Політичні дослідження*. 2021. № 1. С. 163–186. DOI: 10.53317/2786-4774-2021-1-10
11. Боднар І. Р. Інформаційна безпека як основа національної безпеки. *Механізм регулювання економіки*. 2014. № 1. С. 68–75.
12. Антонова С. Є., Мартинюк Г. Ф. Інформаційна безпека. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 11. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.11.36
13. Гаврильців М. Т. Інформаційна безпека держави в системі національної безпеки України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 200–203. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-2/52>
14. Зозуля О. Фейк як інструмент інформаційної війни. *Юридична газета*. 2019. № 19(673). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/feyk-yak-instrument-informacynoyi-viyni.html>
15. Яковлев В. Четыре метода обмана. URI : <https://www.youtube.com/watch?v=QCltknT6KBQ>
16. Яремчук В. Д. РПЦ на Донбасі як інструмент інформаційно-пропагандистської політики Російської Федерації. *Донбас у системі інформаційної безпеки держави: регіональні особливості, зовнішні виклики, інструменти боротьби з антиукраїнською пропагандою* : аналіт. доп. Київ : ППіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2015. С. 123–160. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/yaremchuk_rpts.pdf

17. Бокоч В. М. Православна церква України: кроки до автокефалії. *Регіональні студії*. 2019. № 16. С. 14–18. URL: <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2019.16.2>
18. Прасюк О. В., Пастух Ю. О. Кіно як засіб політичної пропаганди в нацистській Німеччині: комунікативний та семіотичний аспекти. *Global world*. 2016. Vol. 2(II). С. 160–166. URL: <https://eprints.oa.edu.ua/6267/1/5.pdf>
19. Левицький В. В. Пропаганда у сучасному російському кінематографі. *Наукові записки НаУКМА*. 2017. Т. 191. Теорія та історія культури. С. 29–32.
20. Феськов І. В. Основні методи ведення гібридної війни в сучасному інформаційному суспільстві. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 66–76.

REFERENCES:

1. Vasylieva, N. V. (2015) Evolyutsiya protsesu munitsypal'noyi konsolidatsiyi v Ukraini [Evolution of the process of municipal consolidation in Ukraine]. *Suspil'no-politychnyy ta sotsiokul'turnyy rozvytok pivdennoho rehionu Ukrainy: istorychni tradytsiyi i suchasni tendentsiyi* (Odesa, 21–22.05.2015). Odesa : ORIDU NADU, 25–28. URL: www.oridu.odessa.ua/9/buk/K_F_inf_book_1.pdf [in Ukrainian].
2. Dubas N. YA. (2011) Ponyattya hromadyans'koho suspil'stva [The concept of civil society]. *Naukovyy visnyk L'vivs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. № 4. 13–20 [in Ukrainian].
3. Kononenko V. V., Lapshyn S. A. (2020) Hromadyans'ke suspil'stvo ta derzhava: spivvidnoshennya v publichnomu upravlinni [Civil society and the state: the relationship in public administration]. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, 8. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.8.1 [in Ukrainian].
4. Makarova I. V. (2010) Rozvytok instytutiv hromadyans'koho suspil'stva: istorychni aspekty [Development of civil society institutions: historical aspects]. *Public administration: theory and practice*, 1(3). URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10mivsia.pdf> [in Ukrainian].
5. Sambor M. (2020) Pravo na svobodu myrnykh zibran' u hromadyans'komu suspil'stvi: tsinnist' ta funktsiya [The right to freedom of peaceful assembly in civil society: value and function]. *Visnyk Luhans'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E. O. Didorenka*, 4(92), 38–53. URL: <https://doi.org/10.33766/2524-0323.92.38-53> [in Ukrainian].
6. Tretyak S. M. Formuvannya ponyattya “hromadyans'ke suspil'stvo” v zakhidniy ta ukrayins'kiy polityko-pravoviy dumtsi [Formation of the concept of “civil society” in Western and Ukrainian political and legal thought]. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Tretyak_2002_1.pdf [in Ukrainian].
7. Siryi S., Turchenko YU. (2012) Informatsiyna polityka Ukrainy doby hlobalizatsiyi: teoretychnyy analiz [Information policy of Ukraine in the era of globalization: a theoretical analysis]. *Politychnyy menedzhment*, 4–5, 237–245. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/siryi_informatsiina.pdf [in Ukrainian].
8. Lysenko M. V. (2007) Informatsiyne suspil'stvo yak teoriya i praktyka suchasnosti [Information society as a theory and practice of modernity]. *Visnyk NTUU «KPI». Seriya : Filosofiya. Psykholohiya. Pedagogika*, 2(20), 1, 23–26. URL: <https://ela.kpi.ua/handle/123456789/8516> [in Ukrainian]. Chernozubkin I. O. (2013) Systemnyy analiz informatyzatsiyi suspil'stva [System analysis of informatization of society]. *Rozvytok informatsiynoho suspil'stva : monohr*. Kyiv : Universytet ekonomiky ta prava «KROK», 10, 342 [in Ukrainian].
9. Smolyanyuk V. (2021) Natsional'na bezpeka nezalezhnoyi Ukrainy: osyahnennya stutnosti [National security of independent Ukraine: comprehension of the essence]. *Politychni doslidzhennya*, 1, 163–186. DOI: 10.53317/2786-4774-2021-1-10 [in Ukrainian].
10. Bodnar I. R. Informatsiyna bezpeka yak osnova natsional'noyi bezpeky [Information security as a basis for national security]. *Mekhanizm rehulyuvannya ekonomiky*, 2014, 1, 68–75 [in Ukrainian].

11. Antonova S. YE., Martynyuk H. F. (2019) Informatsiyna bezpeka [Information Security]. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, 11. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.11.36 [in Ukrainian].
12. Havryltsiv M. T. (2020) Informatsiyna bezpeka derzhavy v systemi natsional'noi bezpeky Ukrainy [Information security of the state in the system of national security of Ukraine]. *Yurydychnyy naukovyy elektronnyy zhurnal*, 2, 200–203. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-2/52> [in Ukrainian].
13. Zozulya O. (2019) Feyk yak instrument informatsiynoi viyny [Fake as an instrument of information warfare]. *Yurydychna hazeta*, 19(673). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/feyk-yak-instrument-informatsiynoi-viyny.html> [in Ukrainian].
14. Yakovlyev V. Chetyre metoda obmana [Four methods of deception]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=QCltknT6KBQ> [in Ukrainian].
15. Yaremchuk V. D. (2015) RPTS na Donbasi yak instrument informatsiyno-propahandyst's'koyi polityky Rosiys'koyi Federatsiyi [The ROCh in the Donbass as an instrument of information and advocacy policy of the Russian Federation]. *Donbas u systemi informatsiynoi bezpeky derzhavy: rehional'ni osoblyvosti, zovnishni vyklyky, instrumenty borot'by z antyukrayins'koyu propahandoyu : analit. dop.* Kyiv : IPiEND im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy, 123–160. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/yaremchuk_rpts.pdf [in Ukrainian].
16. Bokoch V. M. (2019) Pravoslavna tserkva Ukrainy: kroky do avtokefaliyi [The Orthodox Church of Ukraine: steps towards autocephaly]. *Rehional'ni studiyi*, 16, 14–18. URL: <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2019.16.2> [in Ukrainian].
17. Prasyuk O. V., Pastukh YU. O. (2016) Kino yak zasib politychnoyi propahandy v natsyst's'kiy Nimechchyni: komunikatyvnyy ta semiotychnyy aspekty [Cinema as a means of political propaganda in Nazi Germany: communicative and semiotic aspects]. *Global world*, 2(II), 160–166. URL : <https://eprints.oa.edu.ua/6267/1/5.pdf> [in Ukrainian].
18. Levyts'kyy V. V. (2017) Propahanda u suchasnomu rosiys'komu kinematohrafii [Propaganda in modern Russian cinema]. *Naukovi zapysky NaUKMA*, 191, 29–32 [in Ukrainian].
19. Fes'kov I. V. (2016) Osnovni metody vedennya hibrydnoi viyny v suchasnomu informatsiynomu suspil'stvi [Basic methods of hybrid warfare in the modern information society]. *Aktual'ni problemy polityky*, 58, 66–76 [in Ukrainian].

УДК 338.245:338.43

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.2.6>

НЕОБХІДНІСТЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ У ВОЄННИХ УМОВАХ

Галанець В. В. – кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національного університету «Львівська політехніка»
ORCID: 0000-0001-9348-6211

У статті досліджено необхідність забезпечення державної підтримки аграрного сектору економіки у воєнних умовах.

Світове зростання цін викликане нестачею пропозиції зерна, оскільки війна проти України фактично зупинила більше чверті світового експорту пшениці. Купувати в Україні було вигідно та логістично зручно. Українські порти відрізані від світу російськими військовими кораблями, постачання може здійснюватися лише на перевантажених сухопутних маршрутах, які набагато менш ефективні. Існує загроза, що світові ринки недоотримують пшениці, кукурудзи та ячменю, обсяги світового експорту зерна різко скоротяться. Від поставок зерна з України залежать понад 400 млн людей у світі.

Окрім різкого зростання цін відбулося порушення ланцюгів поставок. В Україні зруйнована енергетична інфраструктура. Обмеження постачання палива та мінеральних добрив ускладнюють ведення сільського господарства, призводять до значних втрат виробництва та експорту.

Важливим аспектом військової агресії проти України є загострення соціальної проблематики. Після початку повномасштабної війни понад 8 млн. українців зареєструвалися як внутрішньо-переміщені особи, близько 6 млн. виїхали закордон.

Забезпечення населення продуктами харчування та відновлення поставок на світові ринки з метою наповнення державного бюджету, створення придатних умов для функціонування аграрного сектора економіки набуває особливого значення.

Проблему дефіциту та високої вартості палива для потреб аграріїв може бути вирішено шляхом запровадження значних податкових пільг. Допускається розміщення на ринку бензину та дизельного палива екологічних класів Євро-3 та Євро-4 для використання аграріями. Спрощено роботу з пестицидами та агрохімікатами, подовжено термін дії дозволів на їх транспортування, зберігання, використання в умовах воєнного стану. Без реєстрації можна експлуатувати трактори, самохідні шасі тощо.

Державна підтримка сприятиме створенню умов для функціонування аграрного сектору української економіки у військових умовах.

Ключові слова: аграрний сектор економіки, воєнні умови, державна підтримка, логістика, сільськогосподарська продукція.

Halanets V. V. The need for state support of the agricultural sector of the economy in military conditions

The article examines the need to provide state support to the agricultural sector of the economy in military conditions.

The global rise in prices is caused by a shortage of grain, as the war against Ukraine effectively halted more than a quarter of world wheat exports. Buying in Ukraine was profitable and logistically convenient. Ukrainian ports have been cut off from the world by Russian warships, and supplies can only be made on congested land routes, which are much less efficient. There is a danger that world markets will be short of wheat, corn and barley, and world grain exports will fall sharply. More than 400 million people in the world depend on grain supplies from Ukraine.

In addition to the sharp rise in prices, supply chains were disrupted. Ukraine's energy infrastructure has been destroyed. Restrictions on the supply of fuel and mineral fertilizers complicate agriculture and lead to significant losses in production and exports.

An important aspect of military aggression against Ukraine is the aggravation of social issues. After the start of the full-scale war, more than 8 million Ukrainians registered as internally displaced persons, and about 6 million went abroad.

Providing the population with food and restoring supplies to world markets in order to fill the state budget, creating suitable conditions for the functioning of the agricultural sector of the economy is of particular importance.

The problem of shortage and high cost of fuel for the needs of farmers can be solved by introducing significant tax benefits. It is allowed to place on the market of gasoline and diesel fuel of ecological classes Euro-3 and Euro-4 for use by farmers. Work with pesticides and agrochemicals has been simplified, permits for their transportation, storage and use under martial law have been extended. Tractors, self-propelled chassis, etc. can be operated without registration.

State support will help create conditions for the functioning of the agricultural sector of the Ukrainian economy in military conditions.

Key words: *agricultural sector of the economy, military conditions, state support, logistics, agricultural products.*

Постановка проблеми. Вторгнення москви в Україну та міжнародні економічні санкції проти росії перервали постачання добрив, пшениці та інших товарів, підвищивши ціни на продукти харчування та паливо, особливо в країнах, що розвиваються.

До лютевого вторгнення Україна вважалася світовою житницею, експортуючи через свої порти 4,5 млн т сільськогосподарської продукції на місяць – 12% світової пшениці, 15% кукурудзи та половину соняшникової олії.

Наслідки військових дій найбільше вплинули на світові продовольчі ринки, зокрема на міжнародні ціни на пшеницю, кукурудзу та рослинні олії. Це може призвести до найглибшої продовольчої кризи в сучасній історії людства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми функціонування, розвитку та державної підтримки аграрного сектора економіки досліджувалися у працях таких науковців як В. Андрійчук, М. Дем'яненко, М. Кісіль, М. Малік, І. Михасюк, П. Саблук, В. Юрчишин, З. Варналій та ін. Дослідниками ґрунтовно розглядалися різноманітні аспекти функціонування агропромислового виробництва. Однак варто зазначити, що у теперішніх обставинах, – в умовах неспровокованої війни росії проти України виникає чимало нових, раніше непередбачуваних, обставин функціонування аграрного сектора економіки нашої країни. Ці виклики мають критичний характер і тому потребують швидкого реагування зі сторони держави.

Результати досліджень. Війна матиме серйозні економічні наслідки для Європи, особливо враховуючи те, що вона почалася тоді, коли криза, пов'язана з пандемією, ще не завершилася – так зазначають у МВФ [1].

Світові ціни на пшеницю знаходяться на рекордно високому рівні, перевищивши попередні максимуми під час глобальної продовольчої кризи 2008 р. Зростання цін викликане нестачею пропозиції зерна, оскільки війна проти України фактично зупинила більше чверті світового експорту пшениці. Купувати в Україні було вигідно та логістично зручно. Оскільки зараз порти Одеси, Чорноморська та ін. відрізані від світу російськими військовими кораблями, постачання може здійснюватися лише на перевантажених сухопутних маршрутах, які набагато менш ефективні. Існує загроза, що світові ринки недоотримають близько 60 млн т пшениці, 38 млн т кукурудзи та 10,5 млн т ячменю, тобто, обсяги світового експорту зерна різко скоротяться. Від поставок зерна з України залежать понад 400 млн людей у світі [2].

За інформацією Мінагрополітики, через війну площі під посівну у 2022 р. в зоні активних бойових дій зменшилися на 3,5 млн га. Враховуючи нинішню ситуацію в Україні, у 2022 р. можна посіяти близько 13,9 млн га ярих культур, що складає 75% від загальних площ до війни. Збільшення на 5% порівняно з попередньою

оцінкою відбулося переважно за рахунок звільнення від тимчасової окупації Київської, Чернігівської, Сумської областей та деяких районів інших регіонів України.

В умовах війни неминучим є дефіцит виробництва та експорту. Ціни на зерно зросли. На цьому тлі ф'ючерси на пшеницю на Чикагській біржі піднімалися до \$13,63 за бушель (\$315,1 за тонну), що є найвищим показником за всю історію торгів (торік, у 2021 р., пшениця торгувалася удвічі дешевше – по \$6,74 за бушель). Згодом вони скорегувалися до \$12,02 за бушель (\$277,9 за тонну). До найвищого рівня з 2012 р. наближаються і світові ціни на кукурудзу, а ціни на соєву та пальмову олію вже досягли рекордних показників [3].

Російська війна проти України призвела до різкого зростання цін і порушення ланцюгів поставок. Так звана «енергетична інфляція», викликана зростанням цін на енергоносії, неминуче вдарить по гаманцям кожної європейської родини. Обмеження постачання палива та мінеральних добрив ускладнюють ведення сільського господарства у відносно безпечних регіонах і призводять до значних втрат виробництва та експорту.

Половина зерна, яке закуповує Світова продовольча програма ООН для близько 120 мільйонів людей, які недоїдають щодня, надходила саме з України.

Заборона на експорт окремих сільськогосподарських продуктів: вівса, проса, гречки, цукру, солі, жита та худоби була необхідним заходом для забезпечення продовольчих потреб держави та населення України. Вивезення пшениці, месліну (суміш з житом), кукурудзи, соняшникової олії, м'яса птиці та яєць дозволяється лише після попереднього інформування уряду та отримання ліцензії.

Ще одним важливим аспектом військової агресії проти України є загострення соціальної проблематики. Після початку повномасштабної війни понад 8 млн. українців зареєструвалися як внутрішньо-переміщені особи. За даними Міжнародної організації міграції, частка переселенців зросла до 17,5% населення України [4]. За даними Міжнародної організації праці (МОП), в Україні втрачено близько 4,8 млн робочих місць [5].

В умовах гуманітарної кризи, спричиненої російською агресією проти України, серйозні потрясіння зазнають ринки праці і в сусідніх країнах.

Згідно з оцінками експертів, у разі ескалації воєнних дій втрати у сфері зайнятості зростуть до 7 млн робочих місць. Сусідні країни прийняли понад 5,23 млн українських біженців. З посеред них 2,75 млн біженців – громадяни працездатного віку; з яких 1,2 млн втратили чи покинули роботу [6].

Зважаючи на поточну ситуацію в Україні, забезпечення населення продуктами харчування та відновлення поставок на світові ринки з метою наповнення державного бюджету, створення придатних умов для функціонування аграрного сектора економіки набуває особливого значення.

Функціонування морських портів в Україні, через які проходило раніше близько 90% сільськогосподарського експорту, зараз неможливе. Сьогодні залізницею щодня перевозиться до 20 тис. т зерна, раніше через морські порти йшло близько 150 тис. т. У співпраці зі Всесвітньою продовольчою програмою ООН Міністерство аграрної політики працює над створенням альтернативних логістичних маршрутів для експорту сільськогосподарської продукції.

Поки триває робота над вирішенням проблеми логістики експорту сільськогосподарської продукції, уряд працює над мінімізацією бюрократичних процедур для агробізнесу – це має на меті прискорити отримання необхідних ліцензій та сертифікатів, які опрацьовуватимуть максимум за 24 години. Для забезпечення українських аграріїв добривами уряд зняв заборону на експорт азотних добрив і встановив квоту на експорт до 210 тис. т, але не більше 70 тис. т на місяць.

Проблему дефіциту та високої вартості палива для потреб аграріїв може бути вирішено шляхом запровадження значних податкових пільг; допускається розміщення на ринку бензину та дизельного палива екологічних класів Євро-3 та Євро-4 для використання аграріями; спрощена робота з пестицидами та агрохімікатами, подовжений термін дії дозволів на транспортування, зберігання, використання для воєнного стану. Без реєстрації можна експлуатувати трактори, самохідні шасі тощо. Однак, проблема різкого зростання цін на паливо та добрива залишається актуальною і потребує вирішення.

Програма державної допомоги для агропромислового комплексу передбачає зокрема: [7]

- часткове відшкодування вартості сільськогосподарської техніки;
- впровадження компенсацій до 25% вартості за придбані машини та обладнання. Очікувалося, що програма охопить 6900 сільгоспвиробників, буде закуплено 30 тис. одиниць техніки;
- фінансову підтримку шляхом зниження вартості кредиту для виробників. Позичальникам відшкодовуються нараховані та сплачені в поточному році відсотки за користування кредитами;
- фінансова підтримка розвитку господарств – здійснюється у формі субсидій на рілля та субсидій на утримання корів. Програма охоплює господарства з обсягами чистого доходу до 20 млн грн, які володіють або користуються сільськогосподарськими землями;
- підтримка розвитку тваринництва та переробки сільськогосподарської продукції;
- підтримка збереження бджолосімей;
- повернення витрат на відтворення племінних тварин;
- повернення коштів, затрачених на будівництво та реконструкцію тваринницьких ферм, рибних господарств, спеціальні бюджетні дотації на збільшення поголів'я корів власного відтворення;
- державна підтримка нішевих культур (зокрема вирощування гречки). Субсидії призначаються у сумі до 5 тис. грн, які не підлягають поверненню, на 1 га посівної площі, однак, але не більше 300 га на одного заявника.

Програма передбачає своїм результатом – охоплення орієнтовної площі 10000 га та збільшення посівних площ гречки на 15% до 97000 га, в результаті чого валове виробництво гречки має досягти 116 000 т;

- державна підтримка розвитку картоплярства (компенсація до 50% вартості закупівлі насіння картоплі; компенсація до 50% вартості будівництва картоплесховищ).

Програма повинна забезпечити побудову 2 картоплепереробних заводів, 10 картоплесховищ та створення 1200 робочих місць.

- державна підтримка страхування сільськогосподарської продукції (страхування озимих культур). Субсидія призначається сільськогосподарським товаровиробникам – юридичним та фізичним особам – на безповоротній основі в розмірі до 60% фактично сплачених страхових внесків;

- державна підтримка використання меліорованих земель, – надається у вигляді бюджетної дотації на безповоротній основі в розмірі до 25% витрат, але не більше: 7500 грн на 1 га обробленої землі для поливу дощуванням без урахування вартості зрошувального обладнання; 19500 грн на 1 га обробленої землі для поливу дощуванням з урахуванням вартості зрошувального обладнання; 18750 грн на 1 га посівної площі для крапельного поливу;

- державна підтримка розвитку тваринництва. Програма спрямована на зниження витрат на придбання високопродуктивної худоби сільськогосподарськими підприємствами, які є юридичними особами (2500–3000 грн на 1 голову худоби).

– державна підтримка садівництва. Допомога надається на безповоротній основі суб'єктам господарювання для організації плодово-ягідних насаджень, розвитку виноробства та хмелярства; Відшкодування до 80% вартості посадки та ремонту насаджень, до 50% вартості монтажних робіт, до 30% вартості машин, машин та обладнання. Передбачається створення 42 тис. робочих місць у сільському садівництві та 96,6 тис. робочих місць у суміжних галузях, 800 га нових насаджень, 1000 га крапельного зрошення, придбання 200 одиниць техніки та створення нових переробних підприємств потужністю 44,8 тис. т переробки.

– державна підтримка органічного сільського господарства. Програмою передбачено 1 400 000 га запланованих площ для ведення органічного виробництва.

Важливою проблемою, котра сьогодні існує, є те, що сільгоспвиробники не мають можливості продати минулорічний урожай на експорт, оскільки вся портова інфраструктура країни заблокована агресором. Як наслідок, сьогодні фермери стикаються з кризою ліквідності оборотних коштів для сільськогосподарської діяльності. Тож перед ними постало нагальне питання залучення інших джерел фінансування, особливо на весняно-польові роботи. За даними Мінагрополітики, загальна потреба в таких роботах становить близько 100 млрд грн.

У зв'язку з цим, передбачається, що у 2022 р. держава надаватиме таку підтримку:

- дрібним та середнім сільськогосподарським товаровиробникам з оборотом не більше 20 млн євро на рік (це відповідає підприємству, що обробляє до 10 тис. га.);
- вирівнювання процентної ставки за позиковими кредитами.
- кредитні кошти надаватимуться на сільськогосподарську діяльність (посівну) у період воєнного стану.
- для отримання кредиту підприємство має бути сільськогосподарським товаровиробником у трактуванні Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України».

– термін дії кредиту встановлено у 6 місяців.

З метою забезпечення сільськогосподарських товаровиробників насінням для посіву в Україні на час воєнного стану було скасовано додаткові процедури сертифікації насіння, також дозволена експлуатація сільськогосподарської техніки в період дії воєнного стану без її реєстрації – ці та чимало інших кроки були здійснені на ініціативи Міністерства аграрної політики та продовольства України задля забезпечення здійснення посівної кампанії.

При веденні аграрного бізнесу необхідно покращити умови кредитування аграріїв. Так, за програмою «Доступні кредити 5–7–9%» сільгоспвиробники можуть отримати кредит під 0% до 60 млн грн під час воєнного стану та протягом місяця після його припинення/скасування на період до 6 місяців для сільськогосподарської діяльності (придбання техніки, палива, насіння, добрив тощо).

Приблизно 115,4 млн доларів необхідно терміново, щоб запобігти подальшому погіршенню продовольчої безпеки та порушенням харчового ланцюга в Україні. Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (FAO) заявила про необхідність негайно надати українським фермерам, які вирощують овочі та картоплю, цього весняного сезону та дати їм можливість дістатися до своїх полів і зберегти врожай озимої пшениці.

Відповідно до цього плану, відповідно до переглянутого міжвідомчого заклику, FAO більш ніж удвічі збільшила свій початковий запит на 50 млн доларів. До кінця грудня 2022 року США підтримають 376 660 малих і середніх фермерів, або майже мільйон людей.

Державна підтримка Україною аграрного сектору економіки у воєнних умовах також передбачає додаткову фінансову підтримку малому та середньому агробізнесу у вигляді компенсації відсотків за кредитами до 50 млн. грн. Використання такого механізму фінансування сільськогосподарських товаровиробників дає змогу отримати кредит на техніку, добрива чи інші необхідні для фермерів ресурси. Обов'язковою гарантією при реєстрації є майбутній урожай. Забезпечено функціонування в умовах воєнного стану реєстрів, необхідних для видачі кредитної розписки (дебетовий реєстр рухомого майна та реєстр сільськогосподарських доходів).

Висновки. Перелічені напрямки державної підтримки сприятимуть створенню умов для функціонування аграрного сектору української економіки у військових умовах. Для налагодження взаємовідносин із сільськогосподарськими виробниками, проведення детального аналізу ситуації в країні та, в разі потреби, підтримки міжнародних партнерів запущено сільськогосподарську платформу, яка фіксує поточні потреби аграріїв в режимі реального часу <https://agrostatus.org/> та створено онлайн-платформу для покращення логістичних маршрутів аграріїв у період воєнного стану <https://prodsafety.org/>.

Однак, необхідно приймати до уваги необхідність вирішення низки інших проблем супутнього характеру, які були спричинені військовою агресією щодо України, зокрема: порушення ланцюгів постачання, проблеми забезпечення енергоресурсами, вимушена евакуація громадян, введення військового стану і необхідність бронювання працівників аграрних підприємств, критичної інфраструктури, забруднення земель сільськогосподарського призначення боєприпасами, проведення розмінувань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Міжнародний валютний фонд. URL: <https://www.imf.org/>
2. Київська школа економіки. URL: <https://kse.ua/ua/>
3. Ukraine war has stoked global food crisis that could last years, says UN. URL: <https://www.theguardian.com/world/2022/may/19/ukraine-war-has-stoked-global-food-crisis-that-could-last-years-says-un>
4. Міжнародна організація міграції. URL: <https://www.iom.int/>
5. Міжнародна організація праці. URL: <https://www-ilo.org>
6. Nearly 5 million jobs have been lost in Ukraine since the start of the Russian aggression, says ILO. URL: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_844625/lang-en/index.htm
7. Перелік вітчизняної техніки та обладнання для агропромислового комплексу, вартість яких частково компенсується за рахунок бюджетних коштів : Міністерство економіки України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=db6ade26-b223-4214-9caf-b9f8b73b4d28&tag=KomisiiaZFormuvanniaPereliku-Vitchiznianoi-TekhnikiTaObladnanniaDliaAgropromislovogoKompleksu-VartistYakikh-ChastkovoKompensutsiaZaRakhunokKoshtivDerzhavnogoBiudzhetu>

REFERENCES:

1. Mizhnarodnyj valiutnyj fond. URL: <https://www.imf.org/>
2. Kyivs'ka shkola ekonomiky. URL: <https://kse.ua/ua/>
3. Ukraine war has stoked global food crisis that could last years, says UN. URL: <https://www.theguardian.com/world/2022/may/19/ukraine-war-has-stoked-global-food-crisis-that-could-last-years-says-un>
4. Mizhnarodna orhanizatsiia mihratsii. URL: <https://www.iom.int/>
5. Mizhnarodna orhanizatsiia pratsi. URL: <https://www-ilo.org>
6. Nearly 5 million jobs have been lost in Ukraine since the start of the Russian aggression, says ILO. URL: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_844625/lang-en/index.htm

7. Perelik vitchyznianoi tekhniky ta obladnannia dlia ahropromyslovoho kompleksu, vartist' iakykh chastkovo kompensuiet'sia za rakhunok biudzhetykh koshtiv : Ministerstvo ekonomiky Ukrainy. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=d-b6ade26-b223-4214-9caf-b9f8b73b4d28&tag=KomisiiaZFormuvanniaPereliku-Vitchiznianoi-TekhnikiTaObladnanniaDliaAgropromislovogoKompleksu-VartistYakikh-ChastkovoKompensutsiaZaRakhunokKoshtivDerzhavnogoBiudzhetu>

УДК 35.316

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.2.7>

СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: СТРУКТУРА, КЛАСИФІКАЦІЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Звірич В. В. – кандидат медичних наук,

докторант кафедри управління та бізнес-адміністрування

Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

ORCID: 0000-0002-3502-1886

Система публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я України перебуває у процесі активного планового реформування, яке має двосторонній характер. З одного боку відбуваються процеси децентралізації, з іншого боку – реформування у сфері охорони здоров'я. Зміни відбуваються в організаційному механізмі функціонування цієї сфери. Основними особливостями сучасного публічного управління персоналом у сфері охорони здоров'я України є: функціонування в умовах активних реформувальних дій даної сфери; невизначеність та непередбачуваність зовнішніх і внутрішніх умов функціонування досліджуваної сфери у стратегічному періоді; наявність значних викликів у системі охорони здоров'я, зокрема тих, що пов'язані з проблемами щодо поширення пандемії COVID-19; наявність поточних проблем, пов'язаних з матеріально-технічною інфраструктурою досліджуваної сфери; відсутність необхідного повноцінного фінансування для впровадження усіх передбачених завдань; ускладнення від введення військового стану у зв'язку з російсько-українською війною. Сучасну систему управління персоналом у сфері охорони здоров'я в Україні поділено на 3 рівні: I рівень – макрорівень, тобто національний; II рівень – мезорівень, тобто регіональний; III рівень – мікрорівень, тобто локальний. У статті деталізовано суб'єкти та об'єкти управління в розрізі макро-, мезо- та мікрорівнів системи публічного управління. Представлено ієрархічну систему управління персоналом у сфері охорони здоров'я в Україні. Враховуючи специфіку формування персонального складу працівників у різних організаціях охорони здоров'я (починаючи від центрального управління на рівні Міністерства охорони здоров'я до медичних закладів та інших лікувальних і профілактичних закладів) розроблено багатокритеріальну систему класифікації персоналу. У процесі дослідження удосконалено систему класифікації персоналу у сфері охорони здоров'я. Усіх працівників сфери охорони здоров'я в управлінських цілях доречно класифікувати за вісьмома ознаками: за належністю, за класифікатором професії, за місцем роботи, за статтю, за віком, за освітнім рівнем, за стажем роботи, за досвідом роботи у сфері охорони здоров'я. Запропоновані удосконалені критерії та види персоналу можуть бути використані у процесі здійснення комплексного аналізу ефективності публічного управління персоналом та розробки стратегічних й тактичних напрямів оптимізації досліджуваного процесу.

Ключові слова: публічне управління, охорона здоров'я, управління персоналом, структура персоналу, класифікація, особливості.

Zvirych V. V. Public management system in the field of healthcare: structure, classification and features

The system of public personnel management in the field of health care in Ukraine is in the process of active planned reform, which is bilateral in nature. On the one hand, there are decentralization processes, on the other hand, health care reform. Changes are taking place in the organizational mechanism of functioning of this sphere. The main features of modern public personnel management in the field of health care in Ukraine are: functioning in the context of active reforms in this area; uncertainty and unpredictability of external and internal conditions of functioning of the studied sphere in the strategic period; Significant challenges in the health care system, including those related to the spread of the COVID-19 pandemic; the presence of current problems related to the material and technical infrastructure of the research area; lack of necessary full funding for the implementation of all planned tasks; complications from the imposition of martial law in connection with the Russian-Ukrainian war. The modern system of personnel management in the field of health care in Ukraine is divided into 3 levels: I level – macro level, ie national; Level II – meso level, ie regional; Level III – micro level, ie local. The

article details the subjects and objects of government in terms of macro-, meso- and micro-levels of public administration. A hierarchical system of personnel management in the field of health care in Ukraine is presented. Taking into account the specifics of staffing in various health care organizations (from the central administration at the level of the Ministry of Health to medical institutions and other treatment and prevention facilities), a multi-criteria system of staff classification has been developed. The research improved the system of classification of personnel in the field of health care. It is appropriate to classify all health care workers for management purposes according to eight criteria: by affiliation, by classifier of occupations, by place of work, by sex, by age, by educational level, by work experience, by experience in health care. The proposed improved criteria and types of personnel can be used in the process of conducting a comprehensive analysis of the effectiveness of public personnel management and development of strategic and tactical directions for optimizing the research process.

Key words: public administration, health care, personnel management, personnel structure, classification, features.

Постановка проблеми. В Україні впродовж останніх років тривають реформаційні процеси у системі публічного управління в сфері охорони здоров'я. Ці реформаційні процеси спричиняють створення нових умов, можливостей та викликів в організаційно-управлінських аспектах. Сучасні організаційні, управлінські, правові та економічні проблеми розвитку системи публічного управління в сфері охорони здоров'я потребують нагального вирішення, оскільки досліджувана сфера є виключно важлива у забезпеченні життєздатності нашої країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням становлення і розвитку системи управління персоналом присвячують свої дослідження такі вітчизняні вчені як: М. Русінко, О. Судакова, Г. Ларченко [1], А. Кібанов [2], Г. Черевко, Н. Василенька [3], Л. Балабанова, О. Сардак [4], О. Крушельницька, Д. Мельничук [5], Н. Нижник [6], О. Амосов [7].

Питання публічного управління персоналом у сфері охорони здоров'я досліджували такі науковці як: М. Білінська, Я. Радиш, І. Рожкова [8], І. Голованова, О. Краснова [9], К. Девіс [10].

Водночас враховуючи активний трансформаційний період у сфері охорони здоров'я в Україні впродовж останніх років не дослідженими залишаються питання сучасних особливостей та організаційної структури та класифікації елементів системи публічного управління персоналом у сфері охорони здоров'я.

Мета дослідження. Дослідити особливості, структуру та склад системи публічного управління персоналом у сфері охорони здоров'я, а також обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення системи класифікації персоналу у процесі організації публічного управління персоналом у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. У сфері охорони здоров'я України працюють працівники різних категорій в залежності від рівня публічного управління у даній галузі. Сучасну систему управління персоналом у сфері охорони здоров'я в Україні можна поділити на 3 рівні (рис. 1):

- I рівень – макрорівень, тобто національний;
- II рівень – мезорівень, тобто регіональний;
- III рівень – мікрорівень, тобто локальний.

Виходячи з класифікації рівнів публічного управління у галузі охорони здоров'я, що зображена на рисунку нижче очевидно, що у межах даного наукового дослідження ми охоплювали 2 основні категорії працівників:

- державні службовці;
- працівники закладів та управлінь.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» [11] державний службовець – це «громадянин України, який займає посаду державної служби в органі

державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби» [11].

У онлайн словнику «Вікіпедія» введено також поняття «публічних службовців» під якими розуміють «особи, які обіймають державні політичні посади, судді, прокурори, військовослужбовці, альтернативні (невійськові) службовці, дипломати, інші державні службовці, службовці органів влади Автономної Республіки Крим, службовці місцевого самоврядування» [12].

Таким чином публічні (державні) службовці працюють в об'єктах управління у системі охорони здоров'я, тобто в Міністерстві охорони здоров'я, Національній службі охорони здоров'я та в департаментах і управліннях охорони здоров'я в органах місцевого самоврядування. Водночас у цих же керівних органах можуть

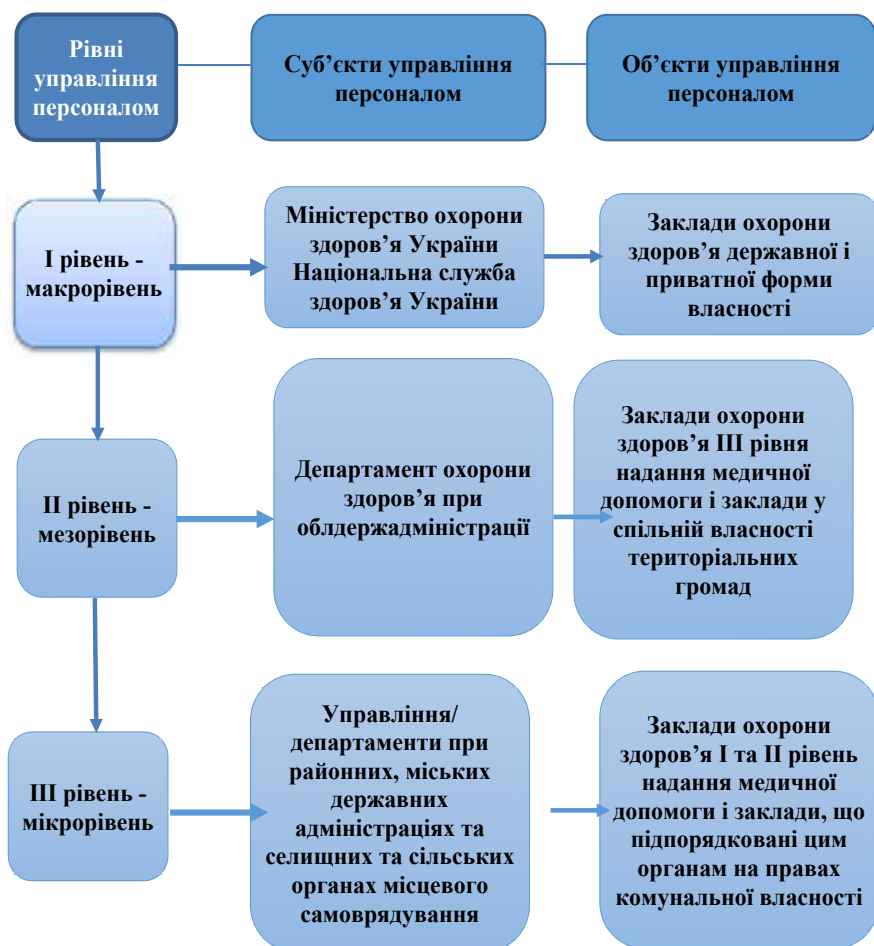


Рис. 1. Ієрархічна система управління персоналом у сфері охорони здоров'я в Україні

працювати працівники, які не відносяться до категорії держслужбовців, якщо це передбачено їх посадами. У той же час у більшості об'єктів управління системи охорони здоров'я, тобто закладах охорони здоров'я державної і приватної форми власності працює персонал – не держслужбовці, а працівники бюджетної та приватної сфери.

Дане наукове дослідження є комплексним і багатоаспектним. Це пов'язано з тим, що об'єктом дослідження є багатокатегоріальна цільова аудиторія: персонал різних категорій. У зв'язку з цим важливим кроком є обґрунтування детальної класифікації працівників за різними ознаками, що може бути враховане при розробці комплексного механізму публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я.

Враховуючи специфіку формування персонального складу працівників у різних організаціях охорони здоров'я (починаючи від центрального управління на рівні Міністерства охорони здоров'я до медичних закладів та інших лікувальних і профілактичних закладів) розроблено багатокритеріальну систему класифікації персоналу, що зображена на рис. 2.

З поданого рисунку видно, що працівників галузі охорони здоров'я в управлінських цілях доречно класифікувати за вісьмома ознаками: за належністю, за класифікатором професій, за місцем роботи, за статтю, за віком, за освітнім рівнем, за стажем роботи, за досвідом роботи у сфері охорони здоров'я.

За першою критеріальною ознакою – за належністю усіх працівників галузі охорони здоров'я поділяють на державних службовців, працівників бюджетної сфери та працівників приватного сектору. За цим критерієм персонал даної галузі в управлінських цілях відрізняється за системою оплати праці та регулюванням питань організації праці.

За Класифікатором професій [13] у галузі охорони здоров'я розрізняють 4 типи працівників: законодавці, вищі державні службовці, керівники, менеджери (управителі); професіонали; фахівці; технічні працівники.

До I категорії працівників – законодавці, вищі державні службовці, керівники, менеджери (управителі) відносяться: керівник підприємства (установи, організації) охорони здоров'я (генеральний директор, директор, головний лікар та ін.); начальник (завідувач, керівник) структурного підрозділу закладу охорони здоров'я; директор (керівник) малого підприємства (у сфері охорони здоров'я, освіти, культури і т. ін.); менеджер (управитель) з громадської охорони здоров'я.

До II категорії працівників – професіонали належать: наукові співробітники у галузі охорони здоров'я; доценти; професори; лікарі різного профілю; провізор.

До III категорії працівників – фахівці належать: лаборанти; медичні асистенти; фармацевти; медичні сестри та акушерки.

До IV категорії працівників – технічні працівники: технічні службовці; секретарі.

За визначенням місця роботи працівники поділяються на 2 групи: працівники, що працюють за основним місцем роботи та ті, що працюють за сумісництвом.

За освітнім рівнем працівники даної галузі поділяються на: персонал з науковими ступенями, працівники з повною вищою освітою, базовою освітою, професійно-технічною чи повною загальною освітою. Така класифікація чітко пов'язана з вимогами до кожної окремої посади. Очевидно, що основна категорія працівників галузі охорони здоров'я, яка підлягає даному дослідженню це працівники з повною вищою освітою.

За статтю працівників поділяють на чоловіків і жінок. Така класифікація подібно до попередньої є пов'язаною з традиційною зайнятістю жінок і чоловіків на певних посадах.

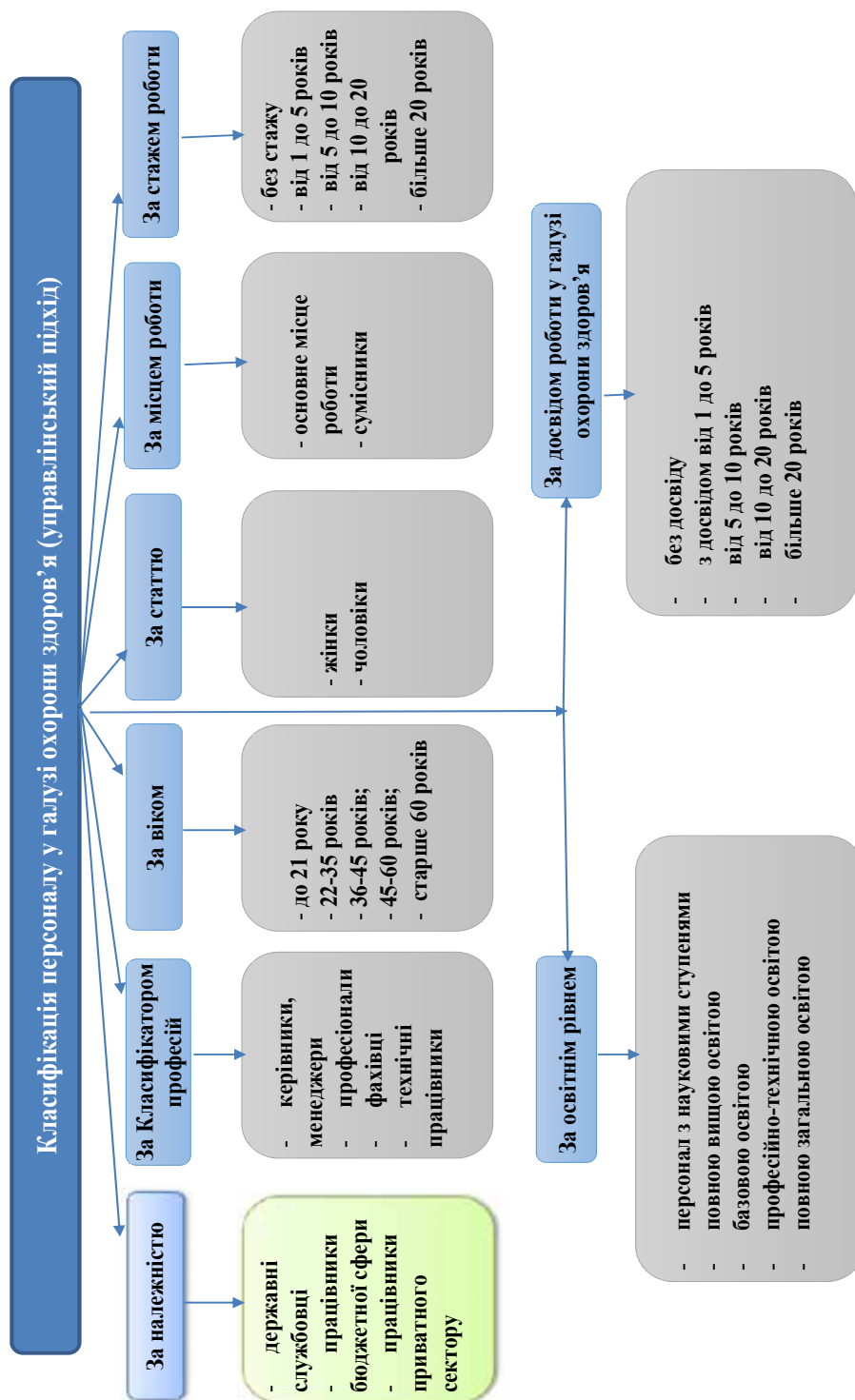


Рис. 2. Класифікація персоналу у галузі охорони здоров'я в управлінських цілях

Класифікація за наступним критеріальним показником – за віком – передбачає поділ усіх працівників на групи: 1) до 21 року; 2) 22–35 років; 3) 36–45 років; 4) 45–60 років; 5) старше 60 років. Виділення даної класифікаційної ознакою є важливою у контексті формування стратегічних планів розвитку персоналу та управління ним.

Наступна класифікаційна ознака пов'язана зі стажем роботи і включає такі категорії працівників: без стажу, від 1 до 5 років, від 5 до 10 років, від 10 до 20 років, більше 20 років. Враховуючи специфіку галузі охорони здоров'я важливим є аналіз якісного складу працівників за стажем роботи загалом, а також за класифікаційною ознакою – досвід роботи у галузі охорони здоров'я. За цією класифікаційною ознакою усі працівники поділяються на: без досвіду, з досвідом від 1 до 5 років, від 5 до 10 років, від 10 до 20 років, більше 20 років.

Узагальнюючи результати дослідження наукових підходів до сутності поняття «механізм публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я» приходимо до висновку, що дане поняття є складним, багатограним і потребує глибокого дослідження з метою формування ефективного і дієвого організаційно-управлінського механізму щодо даного об'єкта.

Дослідження даного питання має важливе теоретичне і прикладне значення для галузі охорони здоров'я загалом, оскільки сукупність організаційних змін, що відбуваються впродовж останніх років у галузі, а також глобальні проблеми у сфері охорони здоров'я потребують розробки і впровадження дієвих механізмів регулювання окремих аспектів управлінської діяльності.

Висновки за результатами досліджень. Таким чином, досліджуючи структуру, склад, класифікацію та особливості організації системи управління персоналом у сфері охорони здоров'я приходимо до висновку, що обраний об'єкт вивчення – механізм публічного управління персоналом у сфері охорони здоров'я – є складною системою організаційних структур та функціональних процесів, засобів, методів та інструментів за допомогою яких реалізовується управління (підбір, оцінка, координація, мотивація, розвиток) працівниками різних категорій (держслужбовців, бюджетної і приватної сфери) та з різними кількісними та якісними характеристиками (стаж, досвід, освіта, вік, стать, особистісно-психологічні аспекти). Результати наукових досліджень даного об'єкту є необхідними і потребують подальшого розвитку, оскільки у процесі активних реформувань, що відбуваються у даній галузі та негативних тенденцій щодо рівня здорового життя населення в Україні надзвичайно важливим є підвищення ефективності управління персоналом у галузі на різних рівнях задля вирішення найактуальніших проблем сьогодення – забезпечення життя і здоров'я нації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Русінко М. І., Судакова О. І., Ларченко Г. О. Еволюція поняття «персонал підприємства» та теоретичні підходи до його визначення. *Ефективна економіка*. 2015. № 3. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3888>
2. Управление персоналом организации : учебник / под ред. А. Я. Кибанова ; 2-е изд. М. : ИНФРА-М, 2001. 638 с.
3. Черевко Г. В. Формування та використання персоналу в системі ресурсозабезпечення сільськогосподарських підприємств / Г. В. Черевко, Н. І. Василенка. Львів : 2008. 209 с.
4. Балабанова Л. В., Сардак О. В. Управління персоналом : навч. посібник. Донецьк : ДонДУЕТ, 2006. 471 с.
5. Крушельницька О. В., Мельничук Д. П. Управління персоналом : навч. посіб. К. : Кондор, 2003. 296 с.

6. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посібник / за заг. ред. Нижник Н. Р., Олуйка В. М. Л. : Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. 352 с.

7. Амосов О. Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку. *Державне управління та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць : у 2 ч. / за заг. ред. Г. І. Мостового, Г. С. Одінцової. Х. : ХарПІДУ УАДУ, 2001. Вип. 2. С. 10–16.

8. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні / авт. кол. : М. М. Білинська, Я. Ф. Радиш, І. В. Рожкова та ін. ; за заг. ред. проф. М. М. Білинської. К. ; Львів : НАДУ, 2012. 240 с.

9. Голованова І. А., Краснова О. І. Значення приватної медицини в системі охорони здоров'я України. *Економіка і право охорони здоров'я*. 2016. № 1(3). С. 22–24.

10. Davis C. Reforms and performance in medical systems in the transitional states of the former Soviet Union and eastern Europe. *International Social Security. Review*. 2001. № 54(2–3). Р. 7–56.

11. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T150889?an=1297>

12. Державний службовець. *Відкритий словник «Вікіпедія»*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%86%D1%8C

13. Класифікатор професій. URL: <https://buhgalter.com.ua/dovidnik/klasifikator-profesiy/klasifikator-profesiy/>

REFERENCES:

1. Rusinko, M., Sudakova, O., Larchenko, H. (2015). Evoliutsiia poniattia «personal pidpriemstva» ta teoretychni pidkhody do yoho vyznachennia [The evolution of the concept of "enterprise personnel" and theoretical approaches to its definition]. *Efektivna ekonomika*, 3. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3888> [in Ukrainian].

2. Kybanov A. (2001). Upravlenye personalom orhanyzatsyy: Uchebnyk [Personnel management of the organization : textbook]. Moscow : INFRA [in Russian].

3. Cherevko, H., Vasylenka, N. (2008). Formuvannia ta vykorystannia personalu v systemi resursozabezpechennia silskohospodarskykh pidpriemstv [Formation and use of personnel in the system of resource provision of agricultural enterprises]. Lviv [in Ukrainian].

4. Balabanova, L., Sardak, O. (2006). Upravlinnia personalom: navchalnyi posibnyk [Personnel management : a textbook]. Donetsk : DonDUET [in Ukrainian].

5. Krushelnyska, O., Melnychuk, D. (2006). Upravlinnia personalom: navchalnyi posibnyk [Personnel management : a textbook]. Kyiv : Kondor [in Ukrainian].

6. Nyzhnyk, N., Oluika, V. (2002). Derzhavne upravlinnia v Ukraini: naukovy, pravovy, kadrovi ta orhanizatsiini zasady: navchalnyi posibnyk [Public administration in Ukraine: scientific, legal, personnel and organizational principles : a textbook]. Lviv [in Ukrainian].

7. Amosov, O. (2001). Peretvorennia mekhanizmiv derzhavnoho rehuliuвання ekonomichnoho rozvytku. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia: zbirnyk naukovykh prats [Transformation of mechanisms of state regulation of economic development. Public administration and local self-government: Collection of scientific works]. KharRIDU UADU [in Ukrainian].

8. Bilynska, M., Radysh, Ya., Rozhkova, I. (2012). Derzhavne upravlinnia reformuvanniam systemy okhorony zdorovia v Ukraini [Public administration of health care reform in Ukraine]. Kyiv ; Lviv : NADU [in Ukrainian].

9. Holovanova, I., Krasnova, O. (2016). Znachennia pryvatnoi medytsyny v systemi okhorony zdorovia Ukrainy [The importance of private medicine in the health care system of Ukraine]. *Економіка і право охорони здоров'я*, 3, pp. 22–24 [in Ukrainian].

10. Davis, C. (2001). Reforms and performance in medical systems in the transitional states of the former Soviet Union and eastern Europe. *International Social Security Review*. 54 (2–3). Pp. 7–56 [in English].
 11. Pro derzhavnu sluzhbu. Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 p. N 889-VIII. Retrieved from: <https://ips.ligazakon.net/document/T150889?an=1297> [in Ukrainian].
 12. Derzhavnyi sluzhbovets. Vidkrytyi slovnyk «Vikipediiia». Retrieved from: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%86%D1%8C [in Ukrainian].
 13. Klasifikator profesii. Retrieved from: <https://buhgalter.com.ua/dovidnik/klasifikator-profesiy/klasifikator-profesiy/> [in Ukrainian].
-

УДК 35:347.96

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.2.8>

МЕДІАЦІЯ ЯК СПОСІБ ВИРІШЕННЯ КОНФЛІКТІВ В ГРОМАДАХ У ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Ключник А. В. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування і міжнародної економіки
Миколаївського національного аграрного університету
ORCID: 0000-0001-6012-6666
Researcher ID: D-2177-2018

Галунець Н. І. – старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування і міжнародної економіки
Миколаївського національного аграрного університету
ORCID: 0000-0001-7709-9238
Researcher ID: C-8261-2018

Гусенко А. А. – старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування і міжнародної економіки
Миколаївського національного аграрного університету
ORCID: 0000-0002-3989-2400
Researcher ID: C-8298-2018

У статті досліджено різновид конфліктів, які виникали в територіальних громадах в процесі децентралізації. Виділено особливості проявів та роботи з ними. Дослідивши сутність процесу медіації та медіатор було встановлено, що «медіація» можна пояснити, як спосіб налагодити стосунки, коли під час обговорення починають виникати розбіжності, за допомогою нейтральної особи («медіатора»), яка не вирішує результат конфлікту, а дозволяє сторонам досягти взаємоприйнятної рішення та налагодити процес ефективного спілкування. Розглянуто нормативно-правову базу, яка визначає правові засади організації та здійснення медіації і діяльності медіаторів в Україні. Встановлено, що медіації це чітко розпланований процес, який проходить чотири стадії: «вступна (попередня)», «відкриваюча», стадія розробки, «заклучна або стадія вирішення». З'ясовано, що застосовувати медіацію можна в будь-який період конфлікту, якщо всі залучені сторони погодяться на це, і вони призупиняють будь-які поточні формальні процедури. Але все ж таки, найкращим моментом застосування медіації, як свідчить практика є передконфліктний період (ситуація), коли вперше виникають певні розбіжності, оскільки чим довше триває суперечка, тим більше шансів, що стосунки між сторонами конфлікту розірвуться або, що вони переростуть в офіційні скарги.

Встановлено, що місцева влада територіальних громад перша хто реагує на конфлікти, які виникають в громаді та як правило, підходячи до вирішення конфлікту вона орієнтується на найбільш зацікавлених осіб, що може призводити до обрання поверхневих варіантів розв'язання конфліктної ситуації. Дослідивши переваги від використання медіації для вирішення конфліктів в громадах у процесі децентралізації зроблено висновки, що це активне поширення у територіальних громадах медіації дозволить зберегти дружні відносини та знайти успішне вирішення конфлікту, що виникають у процесі впровадження реформ.

Ключові слова: територіальна громада, децентралізація, конфлікт, медіація, медіатор, переваги медіації.

Kliuchnyk A. V., Galunets N. I., Gusenco A. A. Mediation as a way of resolving conflicts in communities in the process of decentralization

The article examines the variety of conflicts that arose in territorial communities in the process of decentralization. Peculiarities of manifestations and work with them are highlighted. Examining the essence of the mediation and mediator process, it was found that "mediation" can

be explained as a way to build a relationship when disagreements begin to arise, with the help of a neutral person ("mediator") who does not resolve the conflict but allows the parties to reach a mutually acceptable solution. and establish a process of effective communication.

The normative-legal base which determines the legal bases of the organization and realization of mediation and activity of mediators in Ukraine is considered. It has been established that mediation is a clearly planned process that goes through four stages: "introductory (preliminary)", "opening", development stage, "final or decision stage". It has been found that mediation can be used at any time during the conflict, if all parties involved agree, and they suspend any ongoing formal procedures. However, the best time to use mediation, as practice shows, is the pre-conflict period (situation), when certain disagreements arise for the first time, because the longer the dispute lasts, the more likely it is that the relationship will break or become formal complaints.

It is established that local authorities of territorial communities are the first to respond to conflicts that arise in the community and, as a rule, when approaching conflict resolution, it focuses on the most interested persons, which may lead to choosing superficial options for resolving the conflict. After researching the benefits of using mediation to resolve conflicts in communities in the decentralization process, it was concluded that the active spread of mediation in local communities will maintain friendly relations and find successful solutions to conflicts arising in the reform process.

Key words: territorial community, decentralization, conflict, mediation, mediator, benefits of mediation

Постановка проблеми. Реформа децентралізації, яка надала великі можливості та перспективи розвитку для територіальних громад, поряд з цим спровокувала в окремих громадах певний супротив та конфлікти. Також певні конфлікти виникають у громадах і в процесі реалізації секторальних реформ: освіти, охорони здоров'я, земельної та інших. Причинами виникнення таких конфліктів можуть бути різні обставини, різна швидкість просування реформ та їх неузгодженість між собою, політичні чинники, протидія змінам з боку місцевих еліт, недостатній рівень інформування членів територіальних громад щодо суті реформ з боку органів влади та нерозуміння цих реформ місцевими жителями, тощо [1]. Однак не варто забувати, що процеси взаємодії між органами місцевого самоврядування та членами територіальної громади є особливими, зокрема під час планування, реалізації та моніторингу виконання управлінських рішень, що також може спричинити виникнення конфліктних ситуацій. Важливо зазначити, що подальший прогрес процесів реформування та економічного розвитку громади залежить від спроможності влади та членів територіальної громади ефективно усувати та попереджати виникнення конфліктів та суперечностей. Саме тому впровадження медіації для запобігання конфліктам та сприяння їх вирішенню на рівні територіальних громад у процесі децентралізації є так актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика застосування медіації для вирішення конфліктів в громадах стала об'єктом наукових досліджень як зарубіжних так і вітчизняних вчених. Серед багатьох публікацій особливу увагу привертають праці таких Боженко Н.В. [2], Крестовська Н.М., Романадзе Л.Д. [3], Подковенко Т.О. [4], Ситюк В.В. [5], Ясиновський І.Г. [6], та інші, які розглядали застосування медіації при вирішенні правових конфліктів. Теоретичні засади та основні характеристики поняття медіації як інноваційної технології вирішення конфліктних ситуацій у соціальній роботі досліджували такі вчені, як: О.В. Аллахвердова [7], Н.П. Бочкор, Є.В. Дубровська, О.В. Залеська [8], І.В. Ващенко, М.І. Кляп [9], тощо. Медіація, як альтернативний спосіб вирішення конфліктів у державному управлінні досліджували такі вчені, як: Є. Адамантис [10], Н. Довгань [11], З. Красіловська [12], Н. Нестерова [13], В. Полянська [14], В. Резнікова [15], Дзюндзюк В.Б., Крутій О.М., Мельман В.О. [16] та інші. Однак, подальших наукових пошуків потребує питання щодо використання медіації при вирішенні конфліктів у територіальних громадах в процесі децентралізації.

Мета дослідження. Метою статті є обґрунтування необхідності впровадження та практичного використання медіації для вирішення конфліктів в територіальних громадах у процесі децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Реформа децентралізації, її перший етап, супроводжувався низкою досить типових багаторівневих конфліктів, які зачіпали дуже дражливі теми для ряду територіальних громад (далі ТГ). На основі проведеного дослідження, яке проводилося на початкових етапах процесу об'єднання територіальних громад, в рамках проєкту «Посилення спроможності міжрегіональної мережі громадських організацій, що працюють з конфліктами в громадах», за підтримки Міжнародного Фонду «Відродження», було визначено декілька найбільш поширених типів конфліктів, які виникали в територіальних громадах в процесі децентралізації, а саме [17]:

- конфлікти щодо самого процесу об'єднання населених пунктів у громаду – даний тип конфлікту з'являється, ще на етапі об'єднання коли виникають суперечності з цього приводу, які з часом можуть згладжуватися або навпаки загострюватися;

- конфлікти щодо розподілу ресурсів між внутрішніми громадами – основою якого є протиріччя між внутрішніми громадами або окремими населеними пунктами територіальної громади із приводу розподілу між ними коштів чи інших ресурсів.;

- конфлікти навколо оптимізації соціальної інфраструктури є найбільш поширеним в територіальних громадах, в результаті активної секторальної децентралізації в галузях освіти та охорони здоров'я. Себто, оптимізація мережі навчальних, медичних та культурних закладів для більшості територіальних громад є неминучою. Однак рішення щодо оптимізації є вкрай непопулярними серед населення та часто провокують вельми серйозні конфлікти у територіальних громадах;

- земельні конфлікти, які виникають на основі земельних питань. Після того, як у 2018 році розпочався процес передачі територіальним громадам земель сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів виникнення даного типу конфліктів почастішало. Зауважимо, що наразі ці конфлікти розгортаються в площині взаємовідносин територіальних громад та їх членів із районною владою та органами Держгеокадастру, які забезпечують передачу земель;

- конфлікти щодо ефективності місцевої влади в територіальних громадах – мова йде про випадки коли жителі громади будучи невдоволенні рішеннями і/або діями місцевої влади, ефективністю вирішення проблем, якістю надання послуг, вдаються до яких-небудь активних дій, протестів, спрямованих проти самої влади, її окремих представників або ж на захист власних інтересів;

- конфлікти в середовищі місцевої еліти – до цього типу конфліктів належать будь-які ситуації пов'язані з протистоянням всередині місцевої управлінської еліти. Прикладом, можуть бути конфлікти між головою громади та депутатським корпусом місцевої ради, між головою і старостами та гострі конфлікти між депутатами, які можуть негативно відображатися як на жителях так, і на всій громаді;

- конфлікт між владою територіальної громади та владою району – в основі цього типу конфлікту лежать суперечності, які виникають між двома рівнями влади, зокрема рівнем громади і рівнем району. Процес об'єднання громад поступово призводить до того, що районна ланка управління і її нинішньому вигляді стає зайвою;

- накладання конфліктів, даний тип конфлікту полягає в тому, що у деяких громадах одразу декілька конфліктних ліній можуть накладатися одна на одну, тим самим тільки підсилюючи протистояння. Наприклад, може мати місце латентний конфлікт, що бере свій початок ще з часів об'єднання. До нього можуть додатися суперечності щодо розподілу бюджетних коштів, закриття школи в периферійному населеному пункті, тоді все це в комплексі може призвести до серйозної ескалації [17].

Тож, дослідивши потенціал конфліктів, які виникають у територіальних громадах процесі децентралізації, виділимо особливості їх проявів та роботи з ними, а саме:

- специфічна особливість полягає в тому, що конфлікти в процесі децентралізації завжди розглядаються як «ситуація/ситуації», яка має нерівні сили, різні за статусом, дисбаланс у відчутті своїх можливостей у різних учасників конфлікту;
- громада не має запиту на діалог або медіацію та має потребу у вирішенні конфлікту. Поряд з цим, діалог чи медіація – це засоби вирішення проблеми;
- у разі виникнення конфлікту члени громади, як правило, не усвідомлюють або не бачать необхідності покликати когось на допомогу [18].

Зазначимо, що подолання конфліктів в територіальних громадах у процесі децентралізації є вкрай непростим завданням та вимагає рішучих і часом нестандартних технологій. Саме тому переважна більшість місцевих органів влади територіальних громад повинні використовувати процес медіацію, яка дозволяє їм працювати разом з членами громади для вирішення власних розбіжностей. Тим самим, застосування інструменту медіації сприяє кращому впливу на сторони конфлікту шляхом зосередження уваги на інтересах, які поставлені на карту, оскільки медіація має на меті знайти доступні та реалістичні рішення для обох сторін конфлікту в законодавчих рамках та не нав'язуючи рішення один одному.

Процес медіації – це добровільний процес, у якому неупереджена особа (медіатор) допомагає у спілкуванні та сприяє примиренню між сторонами, що дозволить їм досягти взаємоприйнятної згоди.

Термін медіація (з англ. «mediation») – посередництво, примирення) – розглядається як процес, в якому сторони зустрічаються із взаємно обраною неупередженою та нейтральною особою, яка допомагає їм у вирішенні їхніх розбіжностей. Нейтральна, неупереджена особа – називається медіатор, який допомагає сторонам якнайкраще провести процес переговорів та знайти те рішення, яке задовольнятиме інтереси обох сторін. Медіатор діє як каталізатор між сторонами конфлікту, одночасно модеруючи та керуючи процесом, щоб уникнути конфронтації конфлікту. Він намагається зрозуміти, що сторонам заважає дійти згоди та має допомогти побачити конфлікт як спільну проблему, а не як конфлікт протилежних сторін.

Іншими словами термін «медіація» можна пояснити, як спосіб налагодити стосунки, коли під час обговорення починають виникати розбіжності, за допомогою нейтральної особи («медіатора»), яка не вирішує результат конфлікту, а дозволяє сторонам досягти взаємоприйнятного рішення та налагодити процес ефективного спілкування.

Уже понад 20 років медіація існує в Україні, але вона так і не здобула повсюдного поширення та не стала частиною культури врегулювання спорів. Пожвавлення застосування медіації для вирішення певного типу конфліктів значною мірою почало відмічатися, після того як у державі було розпочато реформу децентралізації та усвідомлено необхідність розвитку цього напрямку. В результаті державою було здійснено декілька кроків в законодавчому полі, щодо роз'яснення технології «медіація» та особливостей проведення цього процесу, зокрема:

- згідно ст.2,7 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 № 3460-VI, медіація увійшла до визначеного переліку правових послуг [19];
- було три спроби розробити та затвердити Закону України «Про медіацію», який би мав на меті визначати правові основи надання послуг медіації на професійних засадах та запровадження інституту медіації в суспільстві, поширення практики мирного вирішення спорів позасудовими методами та забезпечення збалансованих взаємовідносин між інститутом медіації та судовою системою, але які, на жаль, так і залишилися в проєктному стані [22];

– на сьогодні ми маємо діючий Закон України «Про медіацію» № 1875-IX від 16 листопада 2021 р. який визначив правові засади та порядок проведення медіації як позасудової процедури врегулювання конфлікту (спору), принципи медіації, статус медіатора, вимоги до його підготовки та інші питання, пов'язані з цією процедурою [23].

В ст. 1 Законі України «Про медіації» № 1875-IX від 16 листопада 2021 р. (далі Закон) надає наступне визначення терміну «медіація», як позасудова добровільна, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються запобігти виникненню або врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів. Поряд з цим, Законом визначено, що участь у медіації є добровільним волевиявленням учасників медіації та всі учасники цього процесу не мають права розголошувати конфіденційну інформацію. Під час спілкування сторони самі контролюють домовленості, які мають бути досягнуті. Водночас, ніхто не може бути примушений до врегулювання конфлікту шляхом проведення медіації [23].

З юридичної точки зору, медіація може застосовуватися при вирішенні будь-яких конфліктних ситуаціях, які виникають в цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних правовідносинах і навіть окремих кримінальних провадженнях (при укладенні угод про примирення між потерпілим та підозрюваним чи обвинуваченим). Вона може застосовуватися в якості досудового способу врегулювання суперечки, на будь-якій стадії судового розгляду, в тому числі на етапі виконання рішення суду.

На думку В. Резнікової процедура медіації це чітко розпланований процес, який проходить чотири стадії, а саме [23, с. 12–13]:

– перша стадія, «вступна (попередня)», яка передбачає проведення таких процедур, як: підготовка до медіаційного процесу, пояснення правил проведення медіації, знайомство медіатора з учасниками конфлікту та підписується згода (контракт) сторін на проведення медіації, тощо;

– друга стадія, «відкриваюча» розпочинається з поступового налагодження прямого спілкування між медіатором та сторонами конфлікту, з'ясовуються причин виникнення конфлікту та відбувається виклад кожною зі сторін своєї думки у конфлікті. Мається на увазі, що під час проведення цієї стадії, сторони повинні висловити власне бачення суті конфлікту та причин його виникнення медіатору, який після опрацювання матеріалу допомагає конфліктуючим сторонам справитися з емоціями, встановити пріоритетність проблем та порядок їх опрацювання в процесі медіації;

– третя стадія, називається «стадія розробки» на якій відбувається пошук методів урегулювання конфлікту, з'ясування невиявлених інтересів конфліктних сторін та пошук й обговорення взаємоприйнятних способів вирішення спору, пошуку консенсусу. В процесі реалізації цієї стадії проводиться «мозкова атака» конфліктних сторін, під час якої вони висловлюють та записують протягом відведеного медіатором часу будь-які ідеї (ймовірні або неймовірні) та варіанти вирішення конфліктної ситуації, після генерування варіантів рішень здійснюється сторонами їх групування відповідно до тем та груп інтересів;

– четверта стадія, «заклучна або стадія вирішення», яка передбачає підведення підсумків, вирішення конфлікту та укладання угоди (контракту) у разі вироблення консенсусу у вирішенні конфлікту. На даній стадії сторони переходять до формулювання і вироблення спільних дій, перевіряють їх на допустимість, можливість їх виконання обома сторонами та справедливості отриманого результату. В підсумки здійснюється добровільне підписання угоди, яка під час медіації є гарантією її безумовного виконання.

Вважається, що в процесі розвитку конфлікт проходить декілька періодів: передконфліктна ситуація, початок конфлікту і сам конфлікт, розв'язання конфлікту, післяконфліктна ситуація. Застосовувати медіацію можна в будь-який період конфлікту, якщо всі залучені сторони погодяться на це, і вони призупиняють будь-які поточні формальні процедури. Але все ж таки, найкращим моментом застосування медіації, є передконфліктний період (ситуація), коли вперше виникають певні розбіжності, оскільки чим довше триває суперечка, тим більше шансів, що стосунки між сторонами конфлікту розірвуться або, що вони переростуть в офіційні скарги.

Однак застосовувавши медіацію на самому початку конфліктної ситуації в територіальних громадах у процесі децентралізації, медіатор допоможе конфліктуючим сторонам в системі координат «влада-громадськість», всіма можливими методами налагодити діалог у конструктивному руслі та виробити взаємовигідне рішення всім зацікавленим сторонам.

Як відомо конфлікти в територіальних громадах в змозі надовго зруйнувати систему взаємин між «владою-громадськістю», викликаючи у громадськості стан глибокого стресу, незадоволеністю роботою та рішеннями влади, тощо. Інколи таке незадоволення роботою влади може знаходити вираження в судових суперечках. Допомогти сторонам примиритися та відновити відносини після оголошення і проведення офіційних процедур також може допомогти медіація.

В процесі дослідження нами було встановлено, що використання медіації як механізму вирішення конфліктів в територіальних громадах у процесі децентралізації має багато переваг, а саме:

- процес не є змагальним, а розглядається більш, як неформальний процес, який не регулюється Регламентом Суду або Законом. Медіація може відбуватися не покидаючи робочого місця чи не виходячи з власного дому. Поряд, з цим, під час медіації взаємозв'язок «влада-громадськість» можна врятувати, а іноді й відновити його, якщо відбулося прогіршення в процесі конфлікту;

- дешевше – використовуючи медіацію конфліктуючі сторони значно зекономлять свій час та гроші, оскільки затрати на довготривалі судові процеси (для здійснення правової допомоги, проведення експертиз, залучення відповідних фахівців, тощо) вимагатимуть від них значних коштів. Тож медіація є одним із найшвидших та відносно недорогих способів для територіальних громад вирішення конфліктів уникаючи судової тяганини;

- забезпечує конфіденційність, неупередженість та нейтральність – відповідно до статті 4 Закону України «Про медіацію» сказано, що медіація проводиться за взаємною згодою сторін медіації з урахуванням принципів добровільності, конфіденційності, нейтральності, незалежності та неупередженості медіатора, самовизначення та рівності прав сторін медіації [23];

- уникає затримок, що дозволяє отримати більш раннє рішення, оскільки кількість часу, необхідного сторонам і, медіатору для організації медіації, значно менша, ніж для судового розгляду чи арбітражу. Більш того, медіатор може розглянути ті питання, які на його думку, є більш важливими для досягнення згоди між конфліктуючими сторонами. Час який витрачається на збір доказів, медіатор з користю їх витратить причини виникнення конфлікту;

- остаточне рішення приймають сторони, як правило медіатор лише допомагає конфліктним сторонам прийняти справедливе рішення про те, як виглядатиме їх остаточне примирення. Цей процес не є одностороннім та як обидві сторони відіграють важливу роль у визначенні того, чи буде врегулювання конфлікту. Ме-

діатор підводить сторони до того, що вони можуть краще знайти власні рішення для вирішення конфлікту;

– гнучкість процесу, не існує певної формули для медіатора. Різні медіатори використовують різні стилі. Процедури часто змінюються, щоб задовольнити вимоги конкретного конфлікту. Медіація може відбуватися навіть на різних стадіях розвитку конфлікту.

Реформа децентралізація показала нам, що місцева влада територіальних громад перша хто реагує на конфлікти, які виникають в громаді та як правило, підходячи до вирішення конфлікту вона орієнтується на найбільш зацікавлених осіб, що в свою чергу може призводити до обрання поверхневих варіантів розв'язання конфліктної ситуації.

Водночас, на жаль, є випадки коли місцеві органи влади територіальних громад не завжди реагують на конфлікти всередині громади, маючи надію, що конфлікт «закінчиться», або спираючись на «безпорадність» у його вирішенні. Насамкінець, вони не охоче звертаються або соромляться звертатися за допомогою у вирішенні конфлікту до третіх осіб (медіаторів), які радо допомогли би їм у конфліктних та проблемних ситуаціях в громаді.

Однак, органи влади територіальних громад повинні зрозуміти, що знання про медіацію є необхідними тому, що чим раніше до конфлікту будуть залучені медіатори (нейтральні посередники), тим швидше і якісніше можна буде досягти порозуміння між конфліктуючими сторонами. Також, на думку фахівців якщо сторона, яка надала згоду щодо вирішення конфлікту за допомогою медіації, є обізнаною щодо суті та особливостей проведення медіації, чітко розуміє свою роль та має визначену переговорну мету, вона більше налаштована на співпрацю для успішного вирішення конфлікту [5;12; 16; 23]. Адже саме у медіації рішення приймають сторони, спираючись на власні інтереси.

Висновки. Останній етап реформи децентралізації в територіальних громадах призвів до появи нових та змінні характеру старих конфліктів, які негативно впливають на розвиток громади цілому. Саме тому місцеві органи влади територіальних громад у роботі з конфліктами, що виникають у процесі реалізації децентралізації повинні активно впроваджувати медіацію, яка дозволяє всім учасникам процесу не витрачати зайвий час на налагодження конструктивного діалогу та швидше рухатись до альтернативного вирішення конфлікту. Таким чином, дослідивши переваги та етапи застосування медіації для вирішення конфліктів у процесі децентралізації, можемо констатувати, що активне поширення у територіальних громадах медіації дозволить зберегти дружні відносини та знайти успішне вирішення конфліктів, що виникають у процесі впровадження реформ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Міжнародний фонд “Відродження” (МФВ): офіційна сторінка URL: <https://www.irf.ua/contest/zapobigannya-ta-spryyannya-vyrishennyu-konfliktiv-uterytorialnyh-gromadah-shho-vynykayut-v-proczeni-provedennya-reform/>
2. Боженко Н. В. Впровадження медіації в адміністративних судах України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 2. Ч. 1. С. 45–48.
3. Крестовська Н. М., Романадзе Л. Д. Медіація у професійній діяльності юриста : підручник. Одеса : Екологія. 2019. 462 с
4. Подковенко Т. О., Фігун Н. І. Інститут медіації у механізмі вирішення правових спорів: основні ідеї та принципи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 3. С. 36–40.

5. Ситюк В. Медіація та правові перспективи її розвитку в Україні. Рада адвокатів Київської області. URL: [https:// radako.com.ua/news/mediaciya-tappravovi-perspektivi-yuiy-rozvitku-vukrayini](https://radako.com.ua/news/mediaciya-tappravovi-perspektivi-yuiy-rozvitku-vukrayini)

6. Ясиновський І. Г. Переваги і недоліки медіації при вирішенні правових конфліктів. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 2. С. 344–347.

7. Аллахвердова О. В. Медіація в разрешении конфликтов и возможности ее применения в социальной работе. *Проблемы социальной работы : сб. статей / под ред. В. Келасьева, П. Салустовича*. СПб. : СПбГУ, 2003. С. 68–85.

8. Соціально-педагогічна та психологічна робота з дітьми у конфліктний та постконфліктний період : метод. реком. / Бочкор Н. П., Дубровська Є. В., Залеська О. В. та ін. Київ : МЖЦП «Ла Страда-Україна», 2014. 84 с.

9. Ващенко І. В., Кляп М. І. Конфліктологія та теорія переговорів : навч. посібник. Київ : Знання. 2013. 407 с.

10. Адамантис Е. Медіація в Україні: «за» і «проти». *Юрист & Закон*. 2011. № 42. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/EA002546.html

11. Довгань Н. Технології врегулювання конфліктів у державному управлінні. *Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 28 трав. 2004 р., м. Київ : у 2 т. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. Т. 1. С. 148–149.

12. Красіловська З. В. Умови застосування медіації для врегулювання спорів із органами публічної влади: вітчизняний та зарубіжний аспекти. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4(51). С. 200–207.

13. Нестерова В. Н. Специфика политических конфликтов и медиативные технологии как возможность их урегулирования. *Дискуссия*. 2016. № 8(71). С. 85–90.

14. Полянська В. Ю. Медіація політичних конфліктів як інструмент гармонізації політичних відносин. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2014. 4/5(72/73), лип. – жовт. С. 121–129.

15. Резнікова В. Медіація (посередництво) як спосіб вирішення господарських спорів. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2012. Вип. 90. С. 10–15.

16. Дзюндзюк В. Б., Крутий О. М., Мельман В. О. та ін. Ефективне управління конфліктами: базові навички медіатора : метод. посіб. Х. : Тім Пабліш Груп, 2018. 164 с.

17. Конфлікти в об'єднаних територіальних громадах: типи, причини, форми, наслідки. Кропивницький : ТОВ «Студія реклами та дизайну «Арідан», 2018. 36 с.

18. Робота з конфліктами в громадах у процесі децентралізації : методичний посібник. Київ, 2020. URL : <https://www.osce.org/files/f/documents/2/b/479278.pdf>

19. Про безоплатну правову допомог : Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>

20. Про медіацію : Проекти Закону України № 2425а від 26.06.2013. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=4763721

21. Про медіацію : Проект Закону України «Про медіацію» № 2425-а-1 від 03.07.2013 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47710

22. Про медіацію : проект Закону України від 17 грудня 2015 № 3665. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463

23. Про медіацію : Закон України від 16.11.2021 р. № 1875-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text> (дата звернення: 15.05.2022).

REFERENCES:

1. Mediatsii [mediation] (2020). Mizhnarodnyi fond "Vidrozhennia" (MFV) : International Renaissance Foundation.
2. Bozhenko N. V. (2019) Vprovadzhennia mediatsii v administratyvnykh sudakh Ukrainy. [Introduction of mediation in administrative courts of Ukraine]. *Naukovyi visnyk publichnogo ta pryvatnogo prava*. Vyp. 2. Ch. 1. S. 45–48.
3. Krestovska N.M., Romanadze L.D. (2019) *Mediatsiia u profesiinii diialnosti yurysta: pidruchnyk*. [Mediation in the professional activity of a lawyer]. Odesa : Ekolohiia. 462 s.
4. Podkovenko T. O., Fihun N. I. (2017) Instytut mediatsii u mekhanizmi vyrishennia pravovykh sporiv: osnovni idei ta pryntsypy. [The institute of mediation in the mechanism of resolving legal disputes: basic ideas and principles.]. *Aktualni problemy pravoznavstva*. Vyp. 3. S. 36–40.
5. Sytiuk V. (2016) *Mediatsiia ta pravovi perspektvy yii rozvytku v Ukraini*. [Mediation and legal prospects of its development in Ukraine]. Rada advokativ Kyivskoi oblasti. URL: [https:// radako.com.ua/news/mediaciya-tapravovi-perspektivi-yiyi-rozvytku-vukrayini](https://radako.com.ua/news/mediaciya-tapravovi-perspektivi-yiyi-rozvytku-vukrayini)
6. Yasynovskyi I. H. (2014) Perevahy i nedoliky mediatsii pry vyrishenni pravovykh konfliktiv. [Advantages and disadvantages of mediation in resolving legal conflicts.]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. S. 344–347.
7. Allakhverdova O. V. (2003) Medyatsiia v razreshenii konfliktov y vozmozhnosty ee pryimeneniia v sotsyalnoi rabote. [Mediation in conflict resolution and the possibility of its application in social work.]. *Problemy sotsyalnoi raboty : sb. statei / pod red. V. Kelaseva, P. Salustovycha*. SPb. : SpbHU. S. 68–85.
8. Bochkor N. P., Dubrovska Ye. V., Zaleska O. V., Kalashnik, O. A., Kovalchuk, L. G., Levchenko, K. B. (2014) Sotsialno-pedahohichna ta psykholohichna robota z ditmy u konfliktnyi ta postkonfliktnyi period : metod. rekom. [Socio-pedagogical and psychological work with children in conflict and post-conflict periods : method. recommendation]. ta in. Kyiv : MZhTsP «La Strada-Ukraina». 84 s.
9. Vashchenko I. V., Kliap M. I. (2013) Konfliktolohiia ta teoriia perehovoriv : navch. posibnyk. [Conflictology and negotiation theory : textbook.]. Kyiv : Znannia. 407 s.
10. Adamantys E. (2011) Medyatsiia v Ukraini: «za» y «protyv». [Mediation in Ukraine: "for" and "against".] *Yuryst & Zakon. [Lawyer & Law]* (electronic journal). № 42. Retrieved from: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/EA002546.html
11. Dovhan N. (2004). Tekhnolohii vrehuliuvannia konfliktiv u derzhavnomu upravlinni [Conflict resolution technologies in public administration.]. Proceedings of the Aktualni teoretyko-metodolohichni ta orhanizatsiino-praktychni problemy derzhavnoho upravlinnia : naukovo-praktychna konferentsiia za mizhnarodnoiu uchastiunauk, (m. Kyiv, 28 trav. 2004 r.) : u 2 t. Kyiv : Vyd-vo NADU. T. 1. S. 148–149.
12. Krasilovska Z. V. (2015) Umovy zastosuvannia mediatsii dlia vrehuliuvannia sporiv iz orhanamy publichnoi vlady: vitchyzniani ta zarubizhnyi aspekty. [Conditions for the use of mediation for the settlement of disputes with public authorities: domestic and foreign aspects]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. Vyp. 4(51). S. 200–207.
13. Nesterova V. N. (2016) Spetsyfyka politycheskykh konfliktov y medyatyvnye tekhnolohii kak vozmozhnost ykh urehulyrovaniia [The specifics of political conflicts and mediation technologies as an opportunity to resolve them.]. *Dyskussiya*. № 8(71). S. 85–90.
14. Polianska V. Yu. (2014) Mediatsiia politychnykh konfliktiv yak instrument harmonizatsii politychnykh vidnosyn [Mediation of political conflicts as a tool for harmonization of political relations]. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy*, 4/5 (72/73), lyp. – zhovt. S. 121–129.
15. Rieznikova V. (2012) Mediatsiia (poserednytstvo) yak sposib vyrishennia hospodarskykh sporiv. [Mediation as a way of resolving economic disputes.]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnogo universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Yurydychni nauky*. Vyp. 90. S. 10–15.

16. Dziundziuk V. B., Krutii O. M., Melman V. O. ta in. (2018) Efektyvne upravlinnia konfliktamy: bazovi navychky mediatora : metod. posib. [Effective conflict management: basic skills of a mediator: a guide]. Kh. : Tim Pabliish Hrup. 164 s.

17. TOV «Studiia reklamy ta dyzainu «Aridan». (2018) Konflikty v obiednanykh terytorialnykh hromadakh: typy, prychny, formy, naslidky. Kropyvnytskyi : TOV «Studiia reklamy ta dyzainu «Aridan». 36 s.

18. Robota z konfliktamy v hromadakh u protsesi detsentralizatsii : metodychnyi posibnyk [Working with conflicts in communities in the process of decentralization: a guide] (2020 r.). m. Kyiv, URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/b/479278.pdf>

19. Pro bezoplatnu pravovu dopomoh: Zakon Ukrainy № 3460-VI. (2011) (Ukraina). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>

20. Pro mediatsiiu : Proekty Zakonu Ukrainy, № 2425a (2013) (Ukraina). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=4763721

21. Pro mediatsiiu : Proiekt Zakonu Ukrainy № 2425-a-1 (2013r) (Ukraina). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47710

22. Pro mediatsiiu : proekt Zakonu Ukrainy № 3665. (2015) (Ukraina). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463

23. Pro mediatsiiu : Zakon Ukrainy № 1875-IX. (2021) (Ukraina). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text>

УДК 347.43

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.2.9>

РОБОТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

Миколюк А. В. – кандидат політичних наук,

доцент кафедри державного управління

Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID: 0000-0003-1198-2110

Війна змінила всі правила та норми, поставила перед нами нові виклики та спровокувала цілий ряд криз, які серйозно ускладнюють функціонування держави. І не в останню чергу це стосується органів місцевого самоврядування на які покладена відповідальність з забезпечення потреб населення громад. Проте, коли в перші години широкомасштабної війни в Україні ввели воєнний стан і життя усіх українців одночасно змінилось, децентралізація влади та досвід подолання криз під час пандемії COVID-19 дозволили зберегти на високому рівні діяльність державних і самоврядних інституцій.

Після вторгнення ворога було видано Указ Президента України, щодо створення рад оборони при обласних та Київській міській державній адміністрації, а також органах місцевого самоврядування. Першочерговим завданням стало забезпечення максимальної підтримки та сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. Місцеве самоврядування в Україні продемонструвало значний рівень ефективності при функціонуванні в умовах воєнного стану. За необхідності розв'язання одночасно цілого ряду складних проблем ефективність взаємодії між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських і волонтерських організацій залишається високою, що дозволяє уникати різних криз в процесі забезпечення життєдіяльності громад.

При цьому, все ще продовжується активна робота над покращення нормативно-правової бази, яка регулює роботу місцевого самоврядування, зареєстровано законопроект № 7283 «Про народовладдя на рівні місцевого самоврядування», який дозволить розширити правові можливості залучення мешканців і громадських організацій до вироблення рішень на рівні місцевого самоврядування. Позитивною практикою стала підтримка органами місцевого самоврядування громадських ініціатив, проєктів, співпраця з волонтерами, міжнародними та громадськими організаціями, які покликані вирішити проблеми громади.

Це вкотре демонструє, що місцеве самоврядування є вагомим елементом, який підтримує функціонування держави загалом. Набутий Україною за час війни досвід чітко проілюстрував цілий ряд переваг стимулювання самоорганізації населення перед централізацією управлінням.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, повноваження, воєнний стан, територіальна громада.

Mikolyuk A. V. Functioning of local governments during martial law

The war changed all the rules and norms, posed new challenges and provoked a number of crises that seriously complicate the functioning of the state. And last but not least, this applies to local governments, which are responsible for meeting the needs of the community. However, when martial law was imposed in Ukraine in the first hours of the large-scale war and the lives of all Ukrainians changed at the same time, decentralization of power and experience in overcoming crises during the COVID-19 pandemic allowed state and self-government institutions to remain high.

After the enemy's invasion, the Decree of the President of Ukraine was issued to establish defense councils at the regional and Kyiv city state administrations, as well as local governments. The priority was to provide maximum support and assistance to the military command in the introduction and implementation of measures of martial law. Local self-government in Ukraine has demonstrated a significant level of efficiency in operating under martial law. If a number of complex problems need to be solved at the same time, the effectiveness of interaction

between public authorities, local community leaders and representatives of public and volunteer organizations remains high, which avoids sharp crises in the process of ensuring the livelihood of communities.

At the same time, active work is still underway to improve the regulatory framework governing local self-government. municipality. Positive practice was the support of local governments of public initiatives, projects, cooperation with volunteers, international and non-governmental organizations that are designed to solve community problems.

This once again demonstrates that local self-government is an important element that supports the functioning of the state as a whole. The experience gained by Ukraine during the war clearly illustrated a number of advantages of stimulating the self-organization of the population over the centralization of government.

Key words: *local self-government, decentralization, powers, martial law, territorial community.*

Постановка проблеми. Сьогодні вся Україна опинилась в ситуації, коли обставини можуть змінитись щохвилини і потрібно бути готовим до найбільш кризових умов роботи. Війна змінила всі правила та норми, поставила перед нами нові виклики та спровокувала цілий ряд криз, які серйозно ускладнюють функціонування держави. І не в останню чергу це стосується органів місцевого самоврядування на які покладена відповідальність з забезпечення потреб населення громад. Саме від ефективності роботи органів місцевого самоврядування залежить те, наскільки життєспроможним буде населений пункт в умовах військової агресії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Функціонування органів місцевого самоврядування стало предметом вивчення багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, таких як: О. Баганова, М. Баймуратова, Л. Бориславського, П. Біленчука, І. Грицяка, М. Драгоманова, О. Євтушенка, Н. Камінської, В. Кампо, І. Козюри, В. Куйбіди, В. Наконечного, Н. Наталенко, А. Некряча, М. Оніщука, Ю. Панейко, Р. Плюща, Б. Руснака, Р. Гнейста, Ж. Зіллера, Дж. Міля, О. Оффердала, Дж. Сарторі, А. Токвіля, Б. Чичеріна, В. Шеффнера, Л. Штейна, А. Васильчикова, В. Лешкова та інших.

Мета дослідження. Метою статті є дослідження особливостей функціонування органів місцевого самоврядування в умовах військового стану.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, ми маємо розуміти вихідні умови функціонування місцевого самоврядування нашої країни до війни. Система місцевого самоврядування України є поняттям складним і комплексним, воно включає в себе цілий ряд елементів. Під терміном «система місцевого самоврядування» ми розуміємо сукупність форм здійснення і власне суб'єктів місцевого самоврядування через які реалізуються повноваження і функції територіальних громад. Таке визначення закріплене в ратифікованій Україною Європейській Хартії місцевого самоврядування [2, с. 125].

Ця система є обширною та включає в себе цілий ряд елементів: територіальні громади, ради (сільську, селищну, міську), голови цих рад (сільського, селищного, міського), виконавчі органи цих рад (сільської, селищної, міської), районні та обласні ради (створені для представлення спільних інтересів декількох територіальних громад сіл, селищ, міст), районні ради міст з районним поділом та органи самоорганізації населення. З 2014 і по нинішній день місцеве самоврядування трансформується в рамках реформи децентралізації влади в Україні.

Децентралізація – «процес передачі владних повноважень і бюджетних надходжень від центральних органів державної влади до органів місцевого самоврядування» [9, с. 26]. Ця реформа покликана налагодити безперервну та ефективну комунікацію між владою та громадою, наблизити їх одне до одного та залучити жителів громади до безпосереднього управління державними справами, створивши нову

децентралізовану національну модель місцевого самоврядування. Це можливо за рахунок передачі на місця більшої кількості владних повноважень та достатніх ресурсів для їх реалізації. З визначеної вище мети децентралізації, випливає, що основою для її впровадження має стати сильна та ефективна система місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування визначається Статтею 140 Конституції України як «право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [3].

Децентралізація допомогла об'єднати сільські, селищні і міські ради, створивши сильні територіальні громади з більшими ресурсами та, відповідно, здатністю до автономії. І, в умовах війни ця реформа дійсно проявила свої позитивні моменти, дозволивши населеним пунктам спільно справлятися з проблемами, які сьогодні постають як ніколи гостро: міграція населення, продовольче забезпечення, відновлення інфраструктури, тощо. Децентралізована система дозволяє в повному обсязі реалізувати інтереси населення через функції та повноваження місцевої влади. Крім того, місцеві жителі цілий ряд проблем наразі здатні вирішити самостійно, не очікуючи розпоряджень від центральної влади, яка наразі повністю сконцентрована на протистоянні агресору. Що виправдовує загальну мету впровадження реформи: сприяння у підвищенні якості демократії шляхом посилення місцевого самоврядування [8, с. 63-67.]. Це дає нам можливість говорити про успішне функціонування новоствореної системи, адже «тільки створення адміністративних одиниць, що наділені чітко визначеними законом повноваженнями і відповідальністю, дадуть можливість побудувати дієвий децентралізований державний сектор», як стверджує в своїй роботі Д. Кіріка [4, с. 26].

І ці результати є лише проміжними успіхами децентралізації, адже, як вказано в «Аналітичному звіті за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні», реформа ще не є повністю завершеною і потребує прийняття нових законодавчих актів та внесення змін до діючих [1].

Проте, коли в перші години широкомасштабної війни в Україні ввели воєнний стан і життя усіх українців одночасно змінилось, децентралізація влади та досвід подолання криз під час пандемії COVID-19 дозволили зберегти на високому рівні діяльність державних і самоврядних інституцій.

Після вторгнення ворога було видано Указ Президента України, щодо створення рад оборони при обласних та Київській міській державній адміністрації, а також органах місцевого самоврядування. Першочерговим завданням стало забезпечення максимальної підтримки та сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. Окремо було регламентовано створення військово-цивільних адміністрацій на територіях де велися активні бої. Це дозволило місцевому самоврядуванню «перейти на воєнні рейки» та продовжити свою роботу.

Згідно з ч. 2 ст. 9 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», органи місцевого самоврядування і далі здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України. Військове командування разом із Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування має забезпечити передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи й повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави.

«Військові адміністрації населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом» [7].

В свою чергу, військове командування разом із військовими адміністраціями можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування запроваджувати наступні заходи правового режиму воєнного стану:

- 1) встановлювати (посилювати) охорону об'єктів державного значення;
- 2) запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб;
- 3) використовувати потужності та трудові ресурси підприємств;
- 4) примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності;
- 5) запроваджувати комендантську годину;
- 6) встановлювати особливий режим в'їзду і виїзду;
- 7) перевіряти документи у осіб;
- 8) забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів;
- 9) регулювати роботу постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій і закладів культури та засобів масової інформації...;
- 10) та інше[7].

В умовах війни органи місцевого самоврядування отримали декілька додаткових задач, які вони мали виконувати. По-перше, органи місцевого самоврядування мали налагодити близьку співпрацю з військовими адміністраціями та військовим командуванням, узгодити порядок роботи та, за потреби, погодити перерозподіл окремих повноважень. Така система дозволила в короткий термін організувати оборону населених пунктів та забезпечити всі необхідні для цього ресурси, активно доносити актуальну інформацію до населення, щоб зберегти життя та здоров'я громадян.

По-друге, великим фронтом робіт для органів місцевого самоврядування стала робота з внутрішньо переміщеними особами. Особливо це стосується відносно спокійних регіонів країни біля кордону з Польщею, Молдовою, Угорщиною, Словаччиною, Румунією. Необхідно було забезпечити: реєстрацію відповідного статусу ВПО, видачу довідок, розміщення та роздачу гуманітарної допомоги, оформлення виплат, тощо.

По-третє, окремої уваги заслуговує питання роботи органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях. Для роз'яснення конкретного алгоритму дій у ситуації окупації Офіс підтримки реформи децентралізації Мінрегіону ініціював роботу відповідної правової групи, яка розробила персоналізовані рекомендації щодо можливих дій і рішень в залежності від обставин в яких опинилася громада. Перш за все, органам місцевого самоврядування рекомендували проаналізувати інформацію, яка розміщена на їх ресурсах у відкритому доступі та закрити ту інформацію, яку може використати ворог (дані земельних ділянок, містобудівна документація, тощо) [5].

Доволі активно адаптується до нових умов і нормативно-правова база, яка регулює діяльність органів місцевого самоврядування. Так, парламент прийняв законопроект № 7153 (спрощує функціонування місцевого самоврядування та Уряду

у період воєнного стану), також прийнято за основу законопроект № 7269 про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» що регламентує функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Останній передбачає спрощення процедури прийняття кадрових рішень щодо посад в ОМС, посад керівників суб'єктів комунального сектору економіки. Враховуючи активну міграцію населення, кадрові питання актуалізуються особливо, адже без достатньої кількості працівників неможливо забезпечити нормальне функціонування населеного пункту.

Також, варто зазначити, що в умовах впровадження воєнного стану в країні суттєво розширюються стандартні повноваження місцевого самоврядування:

1. Збільшення повноважень сільського, селищного, міського голови територіальної громади, який зможе приймати ряд рішень з питань бюджету, кадрових питань тощо.

2. Сільський, селищний, міський голова або керівник виконавчого органу може призначати осіб на посади: в органах місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій сфери управління їх органу місцевого самоврядування.

3. За умови утворення військової адміністрації населеного пункту, повноваження селищної сільської міської рад, її виконавчих органів переймає військова адміністрація, а повноваження голови – начальник військової адміністрації.

4. Кандидат на посади в органах місцевого самоврядування, посади керівника комунального підприємства, установи, організації, не подає:

- е-декларацію особи;
- документ рівня володіння державною мовою;
- не проводяться перевірки за ЗУ «Про запобігання корупції», «Про очищення влади».

5. В умовах воєнного стану у виключних випадках звільнення осіб з посад, що належить до повноважень сільського, селищного, міського голови, начальника військової адміністрації, може здійснюватися у разі:

- невиконання працівником законних вимог свого безпосереднього керівника;
- зміни організаційної структури юридичної особи, з якою працівник перебуває у трудових відносинах;
- іншої зміни істотних умов праці.

Таке звільнення здійснюється без дотримання вимог законодавства про працю щодо:

- попередження про наступне вивільнення;
- переважного права на залишення на роботі;
- отримання згоди виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника);
- неприпустимості звільнення окремих категорій осіб».

7. Повноваження обласних (у разі окупації або оточення адміністративного центру області) та районних рад переймає обласна/районна військова адміністрація.

8. Обласні військові адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних сил України визначають територіальні громади, на території яких ведуться бойові дії, а також населені пункти, які є оточеними [7].

При цьому, все ще продовжується активна робота над покращення нормативно-правової бази, яка регулює роботу місцевого самоврядування, зареєстровано законопроект № 7283 «Про народовладдя на рівні місцевого самоврядування», який дозволить розширити правові можливості залучення мешканців і громадських організацій до вироблення рішень на рівні місцевого самоврядування.

Позитивною практикою є підтримка органами місцевого самоврядування громадських ініціатив, проєктів, співпраця з волонтерами, міжнародними та громадськими організаціями, які покликані вирішити проблеми громади. Серед провідних – ініціатива «Сади Перемоги». Проєкт створення муніципальних городів, які дозволяють мінімізувати наслідки продовольчої кризи. А також програма «Будуємо Україну Разом», за якою волонтери долучаються до відновлення зруйнованих міст. Наразі органи місцевого самоврядування вже своїми силами обстежують пошкоджене житло, оцінюють збитки й вже отримують від держави ресурси на відшкодування завданої шкоди.

Підтримують українських колег також і представники місцевого самоврядування країн-побратимів. Крім локальних проєктів та гуманітарної допомоги варто відмітити ще Міжнародний марафон «Єднання місцевого самоврядування світу задля добробуту людей і миру» в рамках якого відбувався обмін досвідом та вироблення конкретних рішень щодо актуальних наразі для України проблем. До проєкту долучились представники місцевого самоврядування Польщі, Угорщини, Молдови, Румунії та Словаччини. Для ефективної підтримки українських міст Радою Європи було ініційовано створення онлайн-платформи Cities4Cities, яка збирає потреби та пропозиції від органів місцевого самоврядування та допомагає налагодити співпрацю щодо їх задоволення.

Висновки. Місцеве самоврядування в Україні продемонструвало значний рівень ефективності при функціонуванні в умовах воєнного стану. За необхідності розв'язання одночасно цілого ряду складних проблем ефективність взаємодії між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських і волонтерських організацій залишається високою, що дозволяє уникати різких криз в процесі забезпечення життєдіяльності громад. Не в останню чергу така ситуація можлива завдяки проведенні в 2014–2021 роках реформи децентралізації влади в Україні, що дозволила перемістити «на місця» значну кількість повноважень та ресурсів.

Це вкотре демонструє, що місцеве самоврядування є вагомим елементом, який підтримує функціонування держави загалом. Набутий Україною за час війни досвід чітко проілюстрував цілий ряд переваг стимулювання самоорганізації населення перед централізацією управлінням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні, 2021. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42258.pdf>
2. Європейська Хартія регіональної демократії : наук.-практ. коментар / [авт.-уклад. : Т. М. Безверхнюк, та ін.]. Асоціація дослідників держ. упр. Одеса : ХОББИТ ПЛЮС, 2008. 186 с.
3. Калашнікова О., Крупник А. Проблеми проведення реформування місцевого самоврядування та розвитку місцевої демократії в умовах нової системи державного управління, 2018. URL: <http://samooorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Analiz-problem-reformuvannya-na-mistsevomu-rivni-ta-zabezpechennya-demokratiyi-uchasti-.pdf>
4. Кіріка Д. Проблеми демократичної трансформації державної влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 26–28. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2021/5.pdf
5. Органам місцевого самоврядування радять закрити інформацію на час війни [Електронний ресурс] : Офіційний сайт реформи децентралізації влади – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/14615>

6. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 20.12.19 №157-VIII. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/157-19>

7. Про правовий режим воєнного стану [Електронний ресурс] : Закону України № 2259-IX від 12.05.2022. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

8. Пухтинський М. О. Трансформація системи місцевого самоврядування в контексті реалізації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії. *Вісник АПСВТ*. 2016. № 3–46. С. 63–67.

9. Чорнописький П. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 235 с.

REFERENCES:

1. Analytichnyy zvit za rezul'tatamy otsinyuvannya efektyvnosti zastosuvannya okremykh zakonodavchykh aktiv shchodo detsentralizatsiyi vlady v Ukrayini (2021) [Analytical report on the results of evaluating the effectiveness of certain legislative acts on decentralization of power in Ukraine]. Retrieved from: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42258.pdf> (accessed 4 May 2021)

2. Bezverkhnyuk T. (2008) Yevropeys'ka Khartiya rehional'noyi demokratiyi : nauk.-prakt. komentar [European Charter for Regional Democracy: scientific-practical. comment]. Association of State Researchers. Odessa : HOBBIT PLUS, 2008. 186 p.

3. Kalashnikova O., Krupnyk A. (2018) Problemy provedennya reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta rozvytku mistsevoyi demokratiyi v umovakh novoyi systemy derzhavnoho upravlinnya [Problems of reforming local self-government and development of local democracy in the new system of public administration] / Retrieved from: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Analiz-problem-reformuvannya-na-mistsevomu-rivni-ta-zabezpechennya-demosta> (accessed 4 May 2021)

4. Kirika D. (2021) Problemy demokratychnoyi transformatsiyi derzhavnoyi vlady v Ukrayini. [Problems of democratic transformation of state power in Ukraine.] *Legal scientific electronic journal*. 2021. № 2. P. 26-28. Retrieved from: http://www.lsej.org.ua/2_2021/5.pdf (accessed 4 May 2021)

5. Orhanam mistsevoho samovryaduvannya radyat' zakryty informatsiyu na chas viyny (2022) [Local governments are advised to close the information during the war] Official site of decentralization reform. Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/news/14615> (accessed 4 May 2021)

6. Pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad. [About voluntary association of territorial communities.] Law of Ukraine of 20.12.19 №157-VIII. Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/157-19> (accessed 4 May 2021)

7. Pro pravovyy rezhym voyennoho stanu [On the legal regime of martial law] Law of Ukraine № 2259-IX of 12.05.2022. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (accessed 4 May 2021)

8. Pukhtinsky M. (2016) Transformatsiya systemy mistsevoho samovryaduvannya v konteksti realizatsiyi mizhnarodno-pravovykh standartiv mistsevoyi demokratiyi. [Transformation of the system of local self-government in the context of realization of international legal standards of local democracy]. *Bulletin of the APSVT*. № 3–4. Pp. 63–67.

9. Chornopysky P. (2018) Detsentralizatsiya vlady v Ukrayini: konstytutsiyno-pravovyy aspekt [Decentralization of power in Ukraine: constitutional and legal aspect]. Kharkiv, 2018. 235 p.

УДК 342.533

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.2.10>

ОСОБЛИВОСТІ, ІСТОРІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ СУЧАСНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ

Сачко Д. В. – кандидат історичних наук, старший викладач
кафедри публічного управління та права
Херсонського державного аграрно-економічного університету
ORCID: 0000-0002-6350-4818

Стаття присвячена проблемам сучасного парламентаризму в Україні, а саме особливостям функціонування Верховної Ради України на сучасному етапі, історії формування парламентаризму, а також його основним проблемам і перспективам.

Верховна Рада України є вищим законодавчим органом влади, який відіграє ключову роль у державному управлінні. Тому важливим є еволюція явища парламентаризму.

Парламентаризм має тривалу історію на території України. Основа загального народодовладдя була закладена ще у Київській державі у формі «веча». Свій розвиток таке народодовладдя отримало за часів козаччини у Запорозькій Січі та Державі Війська Запорозького. Класичний варіант парламентської діяльності українське суспільство отримало у роки української національної революції та визвольних змагань 1917–1921 рр. у формі Української Центральної Ради, Української Національної Ради, Трудового конгресу. Останній і найважливіший етап розвитку парламентаризму є період незалежності України.

На сучасному етапі український парламентаризм набуває загальних європейських рис, що є результатом органічного розвитку протягом століть паралельно із європейським досвідом. Основними принципами та ознаками сучасного парламентаризму в Україні є легітимність законодавчого органу; незалежність та верховенство парламенту; баланс політичних сил в парламенті та наявність опозиції; підзвітність і підконтрольність парламенту виконавчо-розпорядчих органів; політична відповідальність уряду.

Основними проблемами, а тому і головними перспективами українського парламентаризму є продовження роботи над нормативно-правовим забезпеченням роботи законодавчого органу, продовжувати роботу у боротьбі з корупцією на найвищому рівні, деолігархізація політичних сил, підвищення рівня вимог до парламентарів, унормування статусу парламентської опозиції та підвищення політичної культури народних депутатів та Апарату Верховної Ради України.

Ключові слова: парламентаризм, парламент, Верховна Рада України, опозиція, державне управління.

Sachko D. V. Features, history and prospects of modern parliamentarism in Ukraine

The article is devoted to the problems of modern parliamentarism in Ukraine, namely the peculiarities of the functioning of the Verkhovna Rada of Ukraine at the present stage, the history of the formation of parliamentarism, as well as its main problems and prospects.

The Verkhovna Rada of Ukraine is the highest legislative body that plays a key role in public administration. Therefore, the evolution of the phenomenon of parliamentarism is important.

Parliamentarism has a long history in Ukraine. The basis of general democracy was laid in the Kyiv state in the form of a "council". Such democracy developed during the time of the Cossacks in the Zaporozhian Sich and the State of the Zaporozhian Army. During the years of the Ukrainian national revolution and liberation struggles of 1917–1921, Ukrainian society received the classic version of parliamentary activity in the form of the Ukrainian Central Rada, the Ukrainian National Rada, and the Labor Congress. The last and most important stage in the development of parliamentarism is the period of Ukraine's independence.

At the present stage, Ukrainian parliamentarism acquires common European features, which is the result of organic development over the centuries in parallel with the European experience. The main principles and features of modern parliamentarism in Ukraine are the legitimacy of the legislature; independence and supremacy of parliament; the balance of political forces in parliament and the presence of the opposition; accountability and control of the executive bodies of the parliament; political responsibility of the government.

The main problems, and therefore the main prospects of Ukrainian parliamentarism are to

continue working on the legal framework of the legislature, to continue working in the fight against corruption at the highest level, de-oligarchization of political forces, increasing demands on parliamentarians, normalizing the status of parliamentary opposition and political culture. People's Deputies and the Staff of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Key words: *parliamentarism, parliament, the Verkhovna Rada of Ukraine, opposition, public administration.*

Постановка проблеми. Актуальні цивілізаційні виклики, що стоять перед українським суспільством, вимагають переосмислити виключну роль кожного громадянина України у політичній, військовій та інформаційно-гуманітарній сферах. Військова агресія Російської Федерації у 2022 р. яскраво продемонструвала необхідність зрозуміти кожному українцю персональну відповідальність за своє минуле, актуальне та майбутнє.

Україна є молододою демократичною суверенною країною із тривалою державотворчою спадщиною. Важливе місце в українській політичній традиції займає явище парламентаризму у різних його проявах: віча, снєми у князівську добу, Кіш Запорозької Січі, Головна Руська Рада, Українська Центральна Рада, Українська Національна Рада та ін. Всі ці органи управління виконували представницькі, законодавчі, контрольні та установчі функції.

Центральне місце в системі публічного управління в незалежній Україні займає Верховна Рада України – вищий представницький та законодавчий орган управління. Саме ця інституція закладає фундамент всій системі державного управління та місцевого самоврядування.

Велика Британія, Сполучені Штати Америки, Австрія, Німеччина, Швейцарія – це країни із тривалою, усталеною та постійно діючою системою парламентаризму, досвід яких може бути корисним для України, як парламентсько-президентської республіки.

З 2016 р. у Верховній Раді України триває «парламентська реформа», яка передбачає підвищення її інституційної спроможності та реформування Апарату Верховної Ради України, особливо його кадрового забезпечення.

Тож є актуальним визначити, якими є особливості сучасного українського парламентаризму, проблеми та можливі перспективи його розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Явище парламентаризму вже тривалий час є предметом дослідження багатьох українських та іноземних дослідників: Барабаш Ю., Георгіца А., Головатий М., Погорілко В., Рабінович С., Стецюк П., Шаповал В., Шемшученко Ю. та інші. Історія дослідження українського парламентаризму та його сучасний стан є об'єктом дослідження таких вчених: Азовський В., Данилевська В., Гончар В., Єрмолаєв В., Ільницька У., Кислий П., Журавський В., Окіншевич Л. та інші.

Мета статті – окреслити особливості та історію сучасного українського парламентаризму та визначити пріоритетні напрями удосконалення діяльності Верховної Ради України.

Виклад основного матеріалу. Демократичність будь-якого суспільства визначається рівнем дотримання прав і свобод людини та громадянина, а також функціонування принципу народовладдя. Тому виявлення волі народу через участь у прямих таємних рівних виборах своїх представників до законодавчого органу є важливим елементом демократії.

Однак функціонування в державі інституту парламенту не є прямим свідченням існування парламентаризму в цій країні. Автори та розробники дистанційного курсу «Парламентаризм та парламентська діяльність» спираються на визначенні

парламентаризму, як «широке за змістом поняття, яке охоплює і форму організації державної влади, і конкретний спосіб управління державою, і механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої і судової гілок влади, і систему взаємодії держави і суспільства» [3, с. 15]. А тому попереднє твердження є цілком справедливим. Явище парламентаризму передбачає ключову роль парламенту в державній політиці, але не виключну.

В Україні, як парламентсько-президентській республіці, провідну роль в політичному житті займає Верховна Рада України, однак залишається дискусійним існування загалом парламентаризму.

Важливе значення для існування такого явища як парламентаризм в будь-якій державі має її історико-політична традиція. Наприклад, історія парламентської діяльності родоначальниці парламентаризму в Європі – Великої Британії – налічує безперервних вісім століть. Класичної структури він почав набувати з XVII ст., коли у Англії було ухвалено Біль про права (1689 р.). Саме з того часу сформувались перші принципи англійської парламентської діяльності: законодавчою функцією наділений лише парламент; закон, який ухвалюється парламентом і затверджувався королем, мав найвищу юридичну силу; парламенту належить контролююча функція по відношенню до виконавчої влади; верхня палата – Палата лордів (перів) – одночасно є найвищою судовою інстанцією; парламент має право втручатись у зовнішню політику держави [2, с. 13].

Сучасними особливостями британського парламентаризму українська дослідниця Гончар Віта вважає: вплив парламенту на дії уряду та суспільну думку; верховенство права; високий рівень правової культури, толерантність; тісна взаємодія діяльності держави та громадянського суспільства; забезпечення прав і свобод людини та громадянина [2, с. 15]. Всі зазначені принципи та особливості можуть стати вдалим дороговказом для України.

Україна є молодою незалежною державою, але із тривалою державотворчою традицією, зокрема, діяльності еквівалентів парламентів.

Найдавнішим інститутом народовладдя на території України були «віче» Київської Держави. Однак, віче ніколи не мало функції народного представництва. Участь у його роботі вважалось правом усього вільного населення чоловічої статі без спеціальної процедури їх обрання. У Галицько-Волинській державі домінуюча роль віче обмежувалась боярською радою. У XIV ст. українські землі потрапляють під контроль іноземних держав, та на певний час призупиняється парламентська традиція. Але українські князі, шляхта отримували право участі у політичному житті держав за умови виконання вимог, наприклад, прийняття католицизму. Так українці ставали членами боярської ради ВКЛ, господарської ради, земських сеймів та Пани-ради Речі Посполитої [3].

Важливим етапом українського парламентаризму припадає на період існування Запорозької Січі та Держави Війська Запорозького. Вищим органом влади на Запорізькій Січі була загальна військова рада, яка представляла вищий законодавчий орган Української козацької держави, що виникла у ході Національної революції українського народу середини XVII ст. Але ключове місце займала Генеральна Рада, яка мала традиційні функції парламентів XVII ст., зокрема англійського: обрання вищих посадових осіб (гетьмана і генеральної старшини, генерального уряду) та контроль за їх діяльністю, ухвалення законів, прийняття рішень з питань війни і миру, внутрішньої та зовнішньої політики, ратифікацію міждержавних угод, судівництво [5, с. 376]. На думку українського історика Михайла Грушевського, основними учасниками були

«собрание всего народа», «великое множество всяких чинов людей», «казаков и мещан» [4, с. 256].

У кінці XVIII століття у результаті міждержавних угод та військових дій українські землі були включені до складу двох європейських великих імперій – Російської та Австрійської (Австро-Угорської).

Революційні події в Європі протягом 1848–1849 рр. («Весна народів») призвели до значних парламентських та конституційних зрушень в Австрійській імперії – було засновано двопалатний представницький орган рейхстаг, у якому українське населення представляли майже 40 депутатів. Окрім цього, 2 травня 1948 р. у Львові було засновано Головну Руську Раду, яка виконувала функції органу громадського самоврядування. Вона включала в себе 30 постійних членів, які представляли інтереси буржуазії, інтелігенції та церковних сановників. Особливе значення мало саме нижче духовенство, адже вони були носіями національної ідеї українського народу та виразниками інтересів селян та міщан [6, с. 101].

Досвід парламентської діяльності українців у складі Російської імперії набагато обмеженіший. Поштовхом до формування представницьких органів стали революційні події 1905-1907 рр. Своїм Маніфестом від 17 жовтня 1905 р. цар Микола II оголосив заснування парламенту та перетворення російського самодержавства на конституційну монархію. У 1906 р. запрацювала Державна Дума – перший демократично обраний представницький орган законодавчо-дорадчої влади. Від українських територій до складу Першої та Другої Державних Дум було обрано по 102 депутати, до Третьої – 100, до Четвертої – 97 [5, с. 377]. Однак, така кількість становила близько 25% від всього складу Державної Думи, а тому вирішити національні та соціально-економічні питання українські депутати можливості не мали [7].

Вагомим етапом формування парламентаризму в Україні стала діяльність Української Центральної Ради (УЦР). Саме вона стала першим національним законодавчим та представницьким органом державної влади на території України протягом березня 1917 по квітень 1918 р. Чотири Універсали УЦР стали джерелами дослідження українського державотворчого процесу перших революційних років: національні цілі та завдання, еволюція поглядів на самовизначення та дій по досягненню суверенітету, різні напрями політики – соціально-економічної, культурної, зовнішньополітичної тощо. Продовжував традицію УЦР Трудовий конгрес (1918–1919 рр.). Аналогічні функції до УЦР виконувала Українська Національна Рада Західноукраїнської народної республіки (1918–1919 рр.).

Включення України до складу Союзу Радянських Соціалістичних Республік (1922–1991 рр.) стало часом гальмування українського парламентаризму. Українські дослідники Ільницька У. та Крачковський Б. так охарактеризували цей період: «Верховні Ради радянських часів формально мали багато спільного з парламентами, однак за своєю суттю такими не були. Вони не діяли постійно, не існували автономно, сесії скликались двічі на рік на короткий термін. Хоча Верховна Рада радянського типу і формувалась шляхом виборів народних депутатів, однак ці вибори здійснювались при повному контролі партійних структур та на безальтернативній основі» [5, с. 379].

Таким чином, явище парламентської діяльності для українського суспільства не є новим. Основні принципи парламентаризму були закладені ще з періоду Середньовіччя, а свого розвитку вони набувають у козацький період XVII ст. та у перші два десятиліття XX ст.

Період незалежності України є кульмінацією формування парламентаризму відповідно до встановлених європейських вимог. Дослідниця Вікторія Дубас виокремлює наступні критерії: 1) легітимність законодавчого органу;

2) парламентарна незалежність; 3) баланс політичних сил в парламенті та наявність опозиції; 4) підзвітне правління [8, с. 61].

Дослідники Ільницька У. та Крачковський Б. вважають, що сучасний парламентаризм в Україні «базується на таких європейських традиціях як незалежність та верховенство парламенту, його політична структурованість; підзвітність і підконтрольність парламенту виконавчо-розпорядчих органів; формування уряду на підставі співвідношення сил у парламенті; політична відповідальність уряду» [5, с. 380], тим самим визначають його особливості.

Вісім скликань протягом 1991–2019 рр. Верховної Ради України дали можливість виокремити певні негативні тенденції та особливості: довготривалість перебування на посаді одного і то ж народного депутата України (депутати Звягільський Ю., Кириленко І., Тимошенко Ю., Джемилев М., Пензенік В., Соболев С. та ін); наявність родинних зв'язків серед депутатів України; формування цілих династій у складі Верховної Ради України (родини Чорноволів, Луценків, Довгих та ін.); практична незмінність комітетів Верховної Ради України [9].

У 2019 р. в Україні в результаті позачергових виборів була сформована Верховна Рада України IX скликання. Новий парламент характеризується низкою рис, які якісно відрізняють його від восьми попередніх: відсутність депутатської недоторканості; молодий склад парламенту (середній вік народних депутатів – 41 рік); наявність у переважній більшості депутатів вищої освіти за різними спеціальностями; наявність «монобільшості» [10], сформованої фракцією «Слуга народу»; значне оновлення депутатського корпусу – 80,4%; більше представництво жінок – більше 20%; зменшення кількості представників великих бізнес-структур, збільшення кількості представників громадських організацій, мистецтва, культури, засобів масової інформації тощо [11].

Однак, українському парламентаризмові притаманні деякі недоліки, які окреслюють перспективи його подальшого розвитку. По-перше, реалізація принципу незалежності парламенту реалізується у співвідношенні із іншими гілками влади, однак зберігається залежність політичних партій від сторонніх джерел фінансування – олігархів, бізнес-структур, фінансово-промислових груп тощо, що у подальшому призводить до лобіювання інтересів цих інших осіб. Саме в такому випадку порушується принцип верховенства права, коли ухвалюються закони, що суперечать Конституції та іншим законам України.

По-друге, інституційне оформлення опозиції у парламенті. В Україні відсутній закон, який регламентує діяльність парламентської опозиції, тому традиційним став погляд на опозиційні сили як на «антивладу», як інститут, що протистоїть коаліції. Однак завдання опозиції не суперечити більшості, а контролювати її та корегувати її заходи, представляти інтереси меншості, підтримувати суспільно важливі проекти.

По-третє, українському законодавстві є певні дискусійні норми, що визначають конституційно-правовий статус народного депутата, його повноваження та загальнопрофесійність українського парламенту.

Відповідно до Конституції та інших законів Україна є парламентсько-президентською республікою, а тому Верховна Рада України уособлює верховну владу в системі публічного управління. Саме вона формує та контролює уряд держави – Кабінет Міністрів України, а конституційно-правовий статус Президента є обмежений відповідно до статусу Парламенту.

В такому випадку виникає певна невідповідність вимог до особи Голови Верховної Ради України. Право бути обраним народним депутатом або Президентом України є обмеженим віковим «цензом». На пост народного депутата України має

право претендувати лише дієздатний громадянин України, який досяг 21 року, на пост Президента – 35 років [12]. Виходить, що Головою Верховної Ради України може бути обрано особу 21 року, тоді як її посада вимагає наявності більшого професійного досвіду, освіченості та професійності, ніж навіть Президента України [13].

Ще одним казусом в українському законодавстві є відсутність вимоги наявності у претендента на пост народного депутата вищої освіти, тоді як їх помічники зобов'язані мати ступінь вищої освіти не нижче молодшого бакалавра або бакалавра [14]. Цікаво, що претендент на посаду державного службовця категорії «А» повинен мати освіту не нижче освітнього рівня магістр, володіти хоча б однією іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи та мати досвід роботи не менше 7 років, тоді як народним депутатом може бути обрана особа не тільки без досвіду роботи, а навіть без вищої освіти рівня молодший бакалавр [15].

Такий підхід до визначення вимог до кандидата на посаду народного депутата України є непрофесійним, а також може загрожувати сталому розвитку держави і, що є найважливішим, навіть її безпеці.

По-четверте, Україна продовжує потерпати від радянської політичної традиції, яка проявляється у відсутності політичної культури та толерантності, корупційності та непрофесійності значної частини депутатського корпусу, відсутності національного світогляду та поваги до України. Яскравим прикладом є дії деяких народних депутатів під час українсько-російської війни: значна частина виїхала за кордон, а дехто навіть зрадив інтереси України, ставши колаборантом (депутат, член фракції «Слуга народу» Олексій Ковальов).

Висновки. Україна належить до країн, які мають чітко окреслені ознаки парламентаризму. Цьому сприяє тривала історія формування та діяльності представницьких законодавчих органів управління, історико-політична традиція, на яку спирається сучасне українське суспільство. Верховна Рада України має всі традиційні ознаки парламенту та відповідає вимогам європейської конституційної спадщини. Однак суспільно-політичні та економічні проблеми українського суспільства, тривалий радянський вплив призводять до певних протиріч та недоліків у функціонуванні українського парламенту. А тому перспективними векторами діяльності Верховної Ради України є продовження роботи над нормативно-правовим забезпеченням роботи законодавчого органу, продовжувати роботу у боротьбі з корупцією на найвищому рівні, *деолігархізація політичних сил*, підвищення рівня вимог до парламентарів, унормування статусу парламентської опозиції та підвищення політичної культури народних депутатів та Апарату Верховної Ради України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Данилевська В., Азовський В. Парламентаризм та парламентська діяльність: дистанційний курс. 2020. 105 с. URL: <https://eduhub.in.ua/courses/parlamentarizm-ta-parlamentska-diyalnist-1>
2. Гончар В. Становлення парламентаризму: досвід Великобританії для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2017. Вип 3(34). С. 12–16.
3. Єрмолаєв В. М. Історія вищих представницьких органів влади в Україні : навч. посібник. Х. : Право, 2007. 280 с.
4. Грушевський М. С. Історія України-Руси. К. Т. 9. Кн. 1. С. 736.
5. Ільницька У. В., Крачковський Б. П. Становлення українського парламентаризму та особливості функціонування представницьких органів державної влади на різних етапах історичного розвитку. *Науковий вісник Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Гжицького*, 2009. Том 11. № 3(42). Ч. 1. С. 373–381.

6. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду. К. : Абрис, 2000. 414 с.
7. Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. С. Шемшученка. К., 1999. С. 62–63.
8. Дубас В. Європейські стандарти сучасного парламентаризму (за позиціями Європейської Комісії «За демократію через право»). *Український часопис конституційного права*. 2019. № 2. С. 60–73.
9. Журавський В. С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект : монографія. К. : Ін-держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 344.
10. Чабай Г. Говорить монобільшість. *Український тиждень*. 2019. № 38. URL: <https://tyzhden.ua/Politics/235455>
11. «Портрет» нового парламенту: якою буде Верховна Рада України. Рада. URL: <https://rada.oporaua.org/novyny/novini/23591-portret-novogo-parlamentu-yakoyu-bude-verkhovna-rada-ukrajini-9-go-sklikannya>
12. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
13. Закон України «Про статус народного депутата України» від 16 листопада 1992 р. № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>
14. Постанова Верховної Ради України «Про внесення змін до Положення про помічника-консультанта народного депутата України та Постанови Верховної Ради України «Про фінансове забезпечення діяльності народних депутатів України» від 03.12.2020 № 1062-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1062-20#Text>
15. Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 448 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2020 р. № 98). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF#Text>

REFERENCES:

1. Danylevska V., Azovskyi V. Parlamentaryzm ta parlamentska diialnist: dystantsiinyi kurs. 2020. 105 s. URL: <https://eduhub.in.ua/courses/parlamentarizm-ta-parlamentska-diyalnist-1>
2. Honchar V. Stanovlennia parlamentaryzmu: dosvid Velykobrytanii dlia Ukrainy. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, 2017. Vyp 3(34). S. 12–16.
3. Iermolaiev V. M. Istoriia vyshchykh predstavnytskykh orhaniv vlady v Ukraini : navch. posibnyk. Kh. : Pravo, 2007. 280 s.
4. Hrushevskiy M. S. Istoriia Ukrainy-Rusy. K. T. 9. Kn. 1. S. 736.
5. Ilnytska U. V., Krachkovskiy B. P. Stanovlennia ukrainskoho parlamentaryzmu ta osoblyvosti funktsionuvannia predstavnytskykh orhaniv derzhavnoi vlady na riznykh etapakh istorychnoho rozvytku. *Naukovyi visnyk Lvivskoho natsionalnoho universytetu veterynarnoi medytsyny ta biotekhnolohii imeni S. Z. Gzhytskoho*. 2009. Tom 11. № 3(42). Ch. 1. S. 373–381.
6. Kyslyi P. Stanovlennia parlamentaryzmu v Ukraini: na tli svitovoho dosvidu. K. : Abrys, 2000. 414 s.
7. Ukrainykyi parlamentaryzm: mynule i suchasne / za red. Yu. S. Shemshuchenka. K., 1999. S. 62–63.
8. Dubas V. Yevropeiskii standarty suchasnoho parlamentaryzmu (za pozytsiiamy Yevropeiskoi Komisii «За демократію через право»). *Ukrainskyi chasopys konstitutsiynoho prava*, 2019. № 2. S. 60–73.
9. Zhuravskiy B.C. Ukrainskyi parlamentaryzm na suchasnomu etapi: teoretyko-pravovyi aspekt: monohrafiia. K. : In-derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2001. S. 344.
10. . Chabai H. Hovoryt monobilshist. *Ukrainskyi tyzhden*. 2019. № 38. URL: <https://tyzhden.ua/Politics/235455>

11. «Portret» novoho parlamentu: yakoiu bude Verkhovna Rada Ukrainy. Rada. URL: <https://rada.oporaua.org/novyny/novini/23591-portret-novogo-parlamentu-yakoyu-bude-verkhovna-rada-ukrajini-9-go-sklikannya>

12. Konstytutsiia Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

13. Zakon Ukrainy «Pro status narodnoho deputata Ukrainy» vid 16 lystopada 1992 r. № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>

14. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Polozhennia pro pomichnyka-konsultanta narodnoho deputata Ukrainy ta Postanovy Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro finansove zabezpechennia diialnosti narodnykh deputativ Ukrainy» vid 03.12.2020 № 1062-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1062-20#Text>

15. Typovi vymohy do osib, yaki pretenduiut na zainiattia posad derzhavnoi sluzhby katehorii «A», zatverdzeni Postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22 lypnia 2016 r. № 448 (v redaktsii postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12 liutoho 2020 r. № 98). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF#Text>

УДК 321.7.364.1

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.2.11>

ГУМАНІТАРНО-ОРІЄНТОВНИЙ НАПРЯМ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ВИКЛИКІВ І ЗМІН

Титаренко Л. М. – кандидат політичних наук,
доцент кафедри соціально-гуманітарних наук
Навчально-наукового інституту публічної служби і управління
Національного університету «Одеська політехніка»
ORCID: 0000-0001-8994-3467

У статті досліджено процес гуманітарно-орієнтованого спрямування представників публічного управління в напрямку формування і розвитку державної молодіжної політики в епоху викликів і змін. Мабуть, найстабільніші, найдосконаліші і найдемократичніші є ті суспільства, де в епоху складних соціально-політичних загроз і викликів існує взаємодія серед різних поколінь – незалежно від їх принципових відмінностей і навіть суперечностей, коли громадяни можуть свідомо зробити крок назустріч одне одному, здатні співпрацювати, самореалізуючись і допомагаючи при цьому про взаємну безпеку, допомогу, співпрацю.

Акцентовуючи увагу на проблематиці молодого покоління ХХІ століття, усвідомлюємо, що така ситуація може статися лише за умов, якщо молоде покоління відповідним чином сформоване і підготовлене до життя. Саме зважена, відповідальна та ефективно – спрямована молодіжна політика потребує гуманітарно-етичної спрямованості вітчизняної державної політики з урахуванням кращого світового і європейського досвіду з вирішення цих питань.

Звідси і постають основні питання, що зумовлюють ефективність використання суспільством, державою об'єктивних потенцій молодих людей: а) що і в який спосіб суспільство, держава, влада можуть і спроможні дати молоді для її повноцінного життєвого старту; б) яким чином розвинути патріотичні, морально-етичні світоглядні цінності молодого покоління з метою особистісного самовизначення, реалізації професійного потенціалу на благо суспільства, держави в цілому.

Комплексне вирішення цих та інших питань можливе за умови цілісної, чітко вивіреної державної молодіжної політики, мета якої скоординувати діяльність усіх суб'єктів країни, створити найсприятливіші умови для соціальної адаптації в умовах викликів і загроз з перспективою цивілізаційного розвитку країни, гуманістичних змін у суспільстві.

Ключові слова: цивілізаційний розвиток, гуманітарний напрям, державна молодіжна політика, політична система, публічне управління, професійний потенціал, благо суспільства, суспільні виклики і зміни, перспектива гуманістичних змін.

Tytarenko L. M. Humanitarian-oriented direction of state youth policy in the conditions of challenges and changes

The article examines the process of humanitarian-oriented orientation of public administration representatives in the direction of formation and development of state youth policy in the era of challenges and changes. Perhaps the most stable, most perfect and most democratic are those societies where in an era of complex socio-political and economic challenges and threats, there is interaction between different generations of people – regardless of their fundamental differences and even contradictions, when citizens can consciously take a step towards each other, able to cooperate, self-realization and caring for mutual self-realization. Emphasizing the problems of the young generation of the XXI century, we realize that such a situation can happen only if the young generation is properly formed and prepared for life. It is a balanced, responsible and effective – oriented youth policy that requires humanitarian and ethical orientation of domestic public policy, taking into account the best world and European experience in addressing these issues. Hence the main questions that determine the effectiveness of society, the state to use the objective potential of young people: a) what and how society, state, government can and can give young people for their full start in life; b) how to develop moral and ethical worldview values of the young generation in order to personal self-determination and realization of professional potential for the benefit of society, the state as a whole. Comprehensive solution of these and other issues is possible provided that there is a holistic, well-verified state youth policy,

which aims to coordinate the activities of all actors, to create the most favorable conditions for social adaptation in the face of challenges and threats to the country's civilizational development. changes. (annotation of at least 1800 characters with spaces) Key words: civilization development, humanitarian direction, state youth policy, political system, public administration, professional potential, welfare of society, social challenges and changes, perspective of humanistic changes

Key words: *civilization development, humanitarian direction, state youth policy, political system, public administration, professional potential, welfare of society, social challenges and changes, perspective of humanistic changes.*

Постановка проблеми. В умовах тривалої кризи, коли існувала загроза втрати Україною своєї політичної і економічної незалежності, суспільство обтяжувала тривала війна на сході країни, економічні негаразди, політична напруга, в країні відчувалось суттєве скорочення чисельності населення за рахунок депопуляції і еміграції працездатних громадян, особливо молоді. На сьогодні ця проблема не вирішена, тому центром уваги соціальних інституцій постає молодіжна проблематика.

Варто зробити акцент, що в чисельних спробах українського суспільства дистанціюватися від пострадянської авторитарно-ідеологічної моделі держави до відповідних стандартів розвинутих демократичних структур, має місце системно-спрямований молодіжний рух розвитку державного управління з урахуванням рівня і якості життя громадян з перспективою залучення молоді до творчої активності, участі в соціальних інституціях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зауважимо, що в останні роки значний внесок в обґрунтування методологічних підходів та методів соціологічних досліджень соціальних проблем і процесу соціалізації молоді зробили українські вчені (О. Балакірева, Є. Бородін, В. Головатий, В. Головенько, О. Яременко та ін.). Проблематиці державної молодіжної політики присвятили наукові погляди вітчизняні вчені: В. Барабаш, Н. Василенко, В. Васютинський, А. Гавловська, І. Гайванович, В. Волик, Н. Горішна, Т. Гостева, Е. Лібанова, А. Шаповалов, і ін.

Зазначимо, що наукові виміри молодіжної вікової категорії вітчизняними фахівцями розкриває соціологія молоді, як окрема наукова дисципліна, яка вже понад тридцять років інституціалізована на рівні світового професійного співтовариства шляхом створення при Міжнародній соціологічній асоціації дослідницького комітету з питань соціології молоді. Наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. соціологи різних країн, працюючи над широким колом соціальних проблем молоді, відзначають їх помітне загострення, особливо серед підростаючого покоління, на тлі загального розвитку цивілізації[1; 2; 4].

Мета статті – запропонувати аналіз методологічних підходів та методів соціально-політичних досліджень процесу соціалізації молоді в епоху викликів і змін в напрямку гуманізації нового управлінського курсу цивілізаційного розвитку України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Кожна соціальна група суспільства за наявності використання єдиних методологічних засад та методів її дослідження, має дещо особливе, специфічне, притаманне такій методології. Це стосується молоді і молодого покоління. Відомо, що ефективність державного управління визначається з точки зору якісного забезпечення потреб громадян і перспектив розвитку суспільства в майбутньому. Актуальність даного дослідження обумовлена ситуацією, яка супроводжує випробування державної молодіжної політики, молодіжного сектору, Україну в цілому протягом майже всіх років незалежності і поступово наближуючись до стану, який сформулював Ерік Райнерт у своєму науковому бестселері: «Як багаті країни забагатіли... і чому бідні країни залишаються бідними» [9, с. 87].

Теорія державної молодіжної політики має міждисциплінарний характер. Вона інтегрує відповідно до свого предмета знання з інших освітніх і наукових галузей: юридичних, філософських, соціологічних, економічних, психологічних, політологічних тощо. Враховуючи необхідність наукового супроводження процесів розвитку державної молодіжної політики, вивчаємо суспільно – значимі молодіжні проблеми в контексті того, що упродовж років незалежності в Україні проведено значну роботу щодо формування та реалізації молодіжної політики. Саме молодіжна політика стала складовою державної політики у сфері соціально-економічного, науково-культурного розвитку країни та являє собою систему заходів освітнього, правового, організаційно-управлінського, фінансово-економічного, інформаційного, кадрового характеру, тобто механізмів, спрямованих на створення необхідних умов для свідомого вибору молодими людьми свого життєвого шляху. До основних проблем, які необхідно розв'язати на сучасному етапі, належать питання щодо подолання розриву між задекларованими підходами у сфері державної молодіжної політики та фактичним станом її реалізації в центрі та на місцях.

З одного боку, українське молодіжне законодавство є таким, що має всі підстави вважатися одним з найкращих у Європі. Проте, практика ефективної реалізації державної молодіжної політики в Україні характеризується тим, що задекларовані в законодавстві положення знаходять втілення у вигляді обмежених «пілотних проектів», а не реальних можливостей молодих громадян в Україні. Постає питання втілення загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в реалізації професійного потенціалу молоді [5, с. 7]. До того ж законодавство з питань соціального становлення та розвитку молоді в Україні потребує модернізації, зокрема в контексті євроінтеграційних процесів.

Приєднавшись до ЄС, Україна вочевидь ризикує тим, що головним експортним продуктом країни виявиться людський потенціал, а грошові перекази мігрантів будуть головним джерелом іноземної валюти. Це становитиме не економічний прогрес, а економічний регрес. Поки-що Україна не приєдналася до ЄС, але всі ознаки даного явища вже наявні. Немає сенсу доводити, що корупційний державно-управлінський механізм, який почав активно формуватись ще з перших років затвердження суверенітету, довів до зниження добробуту вагомої частини населення, а мільйони молодих осіб покинули і продовжують покидати Україну через, по-перше, неможливість самореалізуватися (головним чином в трудовій сфері життя), а, по-друге, відсутністю бачення економічно розвинутого майбутнього країни. Україна досі не має державної системно обґрунтованої стратегії розвитку суспільства з чіткою орієнтацією влади на підвищення якості життя громадян і відповідальністю владних структур за динаміку рівня даної якості перед громадянським суспільством.

Створюючи загальну картину гуманітарно-орієнтованої спрямованості державної молодіжної політики, створюється філософія поштовху до предметних висновків на основі фундаментальних праць засновника теорії М. Вебера про сутність раціональної бюрократії – як основної форми управління суспільством у сфері державної служби [3, с. 127]. Особливе значення на сьогодні мають відповідальність владних структур, особливо за відсутність реальних показників покращення якості життя молодих громадян, або за наявність у своїй діяльності корупційної складової, що повинно мати достатньо жорстку форму покарання економічного, соціального і навіть кримінального характеру стосовно представників діючої влади на всіх рівнях державного управління – від місцевого до

загально-національного. Надзвичайно важливим показником є те, що розвинене громадянське суспільство в країнах Заходу контролює владу в рамках чіткого правового поля, що є формою прямої демократії і засобом безпосередньої влади народу, яке забезпечує в цілому злагоджену взаємодію між владою і суспільством.

Саме такий рівень демократії здатний створити умови для гідного життя людей різного віку і особливо молоді, запобігаючи прагненню поїхати з країни, залишити рідну домівку, шукаючи комфортного життя де-ін-де. Серед низки стратегічних завдань перед нашою країною стоять завдання схилити владу до відповідальності перед громадянами за свою діяльність, формуючи цивілізаційний, гуманітарно-орієнтований напрям державної молодіжної політики і втілюючи цей напрям в життя.

В цілому Західна цивілізація з розвиненим громадянським суспільством і суттєвими елементами прямої демократії є взірцем для України, яка стала на шлях наближення до Європи. В той же час слід розуміти, що буде невірним для України просто скопіювати та повторити на своєму шляху даний формат демократії. Це не потрібно і не можливо. Головна причина такої неможливості полягає в тому, що ключовим фактором побудови розвинутого демократичного суспільства є відповідна «політична зрілість» самих молодих громадян, їх стратегічна готовність будувати і бути готовими до відповідальності жити в такому суспільстві [1, с. 7].

Розробка стратегічних завдань починається з визначення ключового фактору, що обумовлює рух до цивілізаційного розвитку України та сутності сучасної цивілізації Заходу, до якої ми на сьогодні прагнемо. Для цього необхідно звернути особливу увагу на дві обставини. Перша з них – це первинність людської діяльності абсолютно у всіх науково-технологічних і соціально-економічних процесах. Друга – особливості соціально-політичного розвитку вітчизняної і сучасної Західної демократії, що все більше потерпають від масового розповсюдження егоцентризму в суспільствах і ослаблення контактів між владою і громадянами. Останнє підтверджує суттєве збільшення громадянських протестів та заворушень в різних країнах, реалії вітчизняної ескалації протистояння російсько – українських відносин, що стали наслідком широкомасштабного вторгнення на територію нашої держави та кровавої війни.

Результат російсько-української війни до кінця невідомий, оскільки бойові дії на території України тривають, а російська армія прагне за будь-яку ціну здобути хоча б часткову перемогу над нашою державою. Проте більш ніж три місяці війни вже дають підстави зробити висновок про те, що Росія не зможе досягнути поставлених (та неодноразово відкорегованих) цілей, перемога буде за Україною та питання тільки в тому – наскільки масштабною та кардинальною вона буде, а це потребує змістовного виміру етики державного управління, морально-етичного спрямування протиборчих сторін.

Усвідомлення моральності правителів полягає у здійсненні ними організуючого впливу на сфери життя шляхом використання повноважень законодавчої і виконавчої влади із залученням молоді до вирішення питань захисту країни, участі у бойових діях, волонтерства тощо. На сьогодні, у часи викликів і випробувань, жорстокості і злочинів вбивства, молодь, наряду з усіма категоріями населення потребує підтримки і допомоги у формуванні і розвитку світоглядних цінностей, емоційної витривалості з особистісним зрізом гуманітарного мислення. У соціально-політичній системі зміст етики державного управління значною мірою пов'язаний з розумінням місця і ролі молодіжного сектору – переосмислення підходу держави до стосунків з молоддю.

Історія теоретичної думки містить різноманітні підходи до розкриття сутності й оцінки моральної політики держави. Якщо враховувати ці обставини, то надвелике значення мають морально-етичні цінності молодого покоління з перспективою збереження цілісності країни, її захисту, відбудови. Саме людський потенціал молодого покоління інституціоналізує гуманітарний зміст етики державного управління. Ці шляхи необхідно аналізувати і визначати як тенденції, які потім слід використовувати для розбудови, мирної, демократичної, соціально – орієнтованої держави [8, с. 4]. Людський фактор (тобто людський потенціал молоді з його надважливою складовою – управлінською елітою) постає ключовим чинником руху в напрямі цивілізаційного розвитку країни на основі системної модернізації управлінської сфери. Іншими словами, усвідомлення місця і ролі гуманітарно- орієнтованого напрямку співвідноситься з соціально-політичним аспектом у вітчизняній політичній системі, що потребує загального розгляду етики державного управління, що значною мірою пов'язано з розумінням природи державності як такої. При цьому історія теоретичної думки містить різноманітні підходи до розкриття сутності соціально-етичної складової, морального напрямку політики держави у здійсненні нею організуючого впливу на молодіжну категорію громадян в нинішній час викликів та випробувань.

Разом з тим, Україна має пам'ятки епістолярного жанру, в яких зафіксовані вітчизняні традиції взаємодії влади й народу, політичного лідерства, етики управлінського спілкування. Це данві настанови митрополита Київської Русі Іларіона, ін. мислителів. У «Повчанні дітям» В. Мономаха описується ідеальний правитель, мужній і мудрий, який дотримується законів і традицій, закликає урядовців не зловживати своєю владою, а синів – судити справедливо, послугоуватися добрими справами. Традицію дослідження моральних аспектів влади продовжили С. Оріховський, П. Могила, Т. Прокопович, П. Орлик, М. Драгоманов, В.Липинський та багато інших мислителів і це є нашим науково-політичним, культурним надбанням.

Новий поштовх для розробки етики державного управління дало XX–XXI ст., себто гуманітарно-орієнтований розвиток етики державної служби, що стимулювало науковий пошук і теоретичні розробки західних науковців. Цікавою видається еволюція поглядів відомого американського філософа і політолога Френсіса Фукуями. Свою книгу, опубліковану в 2006 році, Фукуяма так і назвав «Сильна держава: управління і світовий порядок в XXI столітті». Книга відразу розпочинається із заяви наступної тези : «Побудова сильної держави полягає в створенні нових урядових установ і зміцненні існуючих». Головними характеристиками «слабких» держав або держав-«невдах», на думку Фукуями, являються: порушення прав людини, корупція, нерозвиненість інститутів громадянського суспільства, некомпетентність керівників, постійні соціальні потрясіння. Усе це веде до озброєних конфліктів з сусідніми країнами, а також є головним джерелом масової іміграції. Слабкі держави є джерелом не лише матеріальної, а й духовно-ідеологічної підтримки міжнародного тероризму [7, с. 24]. На жаль, реальні життя на сьогодні підтверджують застережливі думки вищезначених мислителів.

Відповідно ціннісних основ державно-управлінської діяльності, етичної обґрунтованості і якості прийняття управлінських рішень, моральних чеснот державних управлінців, культурного їх рівня залежить ступінь довіри до владних структур, націленість діяльності органів державного управління на розбудову демократичної держави, реалізацію принципів гуманізму, соціальної справедливості, прозорості, дотримання прав людини.

Як свідчить аналіз наукових джерел, існує п'ять рівнів розгляду проблем етики державного управління: 1. Осмислення моральної природи й моральне оцінювання держави як інституту. 2. Виявлення моральних засад державно-управлінської діяльності, на основі яких розробляється та здійснюється політика держави і які відображаються в конституції, законах, стратегіях, програмах і діях. 3. Вироблення етики окремих гілок влади (морального підґрунтя їх існування та діяльності): парламентської етики, етики державної служби, етики судової гілки влади. 4. Аналіз етичної складової організаційної культури установ (організацій) державного управління та морального клімату в колективах. 5. Конституювання етики державних управлінців як «особистісного зрізу» етики державного управління [5].

У незалежній Україні проблеми етики державного управління викликають більш широкий дослідницький інтерес починаючи з кінця 90-х рр. XX ст. І нині ця тема актуалізує широкий науковий пошук у державному управлінні, етиці, політології, філософії, соціології тощо.

«Ера етики» в державному управлінні продовжується. В нинішній час реалії життя такі, що фахівці підбивають тримісячні підсумки війни, і у зв'язку з цим хотілося б звернути увагу на такий важливий момент: з початком широкомасштабного російського вторгнення Росії в Україну закінчилася довга епоха гібридності. Нинішня Росія стала дорівнювати самій собі. Власне, і та частина росіян, яка не втратила здатність до рефлексії, виявилася приголомшена раптовою причетністю до народу, що руйнує міста, грабує і вбиває сусідній народ, який ще недавно проходив за категорією братнього. Війна, яка потребує мобілізаційних сил, волі і стратегічного мислення громадян, особливо молодого покоління, на сьогодні потребує об'єктивно-спрямованої гуманітарної політики держави. Молодь повинна бути інформована, витривала та опанувати фундаментально-теоретичні засади виникнення соціально – політичних конфліктів, усвідомлюючи ступінь їх ескалації, вміти аналізувати норми вітчизняного та міжнародного права, морально-етичної відповідальності представників політичної влади за вчинення злочинів на відповідних територіях, відповідність рішень органів публічної влади співвідносно до норм міжнародного права.

Український науковець, громадський діяч, доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної академії правових наук України проф. М.В. Буроменський був один із перших у вітчизняній науці, хто став розглядати політичні режими як міжнародно-правову цінність. Проаналізувавши існуючі до нього підходи щодо ціннісної характеристики міжнародного права, він не став відкидати все те позитивне, що було напрацьовано в наукових джерелах, а пішов значно далі, виділивши найбільш важливі елементи цього явища. Визнання міжнародним правом свободи політичного вибору за країнами означає одночасно визнанням права народів узгоджувати міжнародні стандарти з національними, своїми, що ґрунтуються на власній політичній культурі, уявленнях про організацію суспільства, за умов гарантії основних прав і свобод людини. М.В. Буроменський вперше у вітчизняній науці міжнародного права розглядає демократизацію як загальне цивілізаційне явище, що за своїм змістом і направленістю впливає на політичні режими держав за допомогою міжнародного права. Відтак, останнє виконує стосовно політичних режимів, свого роду морально-етичну, цивілізаційну функцію розвитку і функціонування держави, захисту прав людини як у мирний так і воєнний часи [1, с. 5–16]. Разом з тим, варто зазначити, що функції держави не є незмінними. В залежності від конкретно-історичних умов вони можуть набувати самостійного значення, зникати через відсутність необхідності регулювання даного виду суспільних відносин, ставати глобальними для усього світу.

У сучасної держави перелік функцій змінюється під впливом внутрішніх і зовнішніх умов ведення війни. Результат російсько-української війни до кінця невідомий, оскільки бойові дії на території України тривають, а російська армія прагне за будь-яку ціну здобути хоча б часткову перемогу над нашою державою. Проте три місяці війни вже дають підстави зробити висновок про те, що Росія не зможе досягнути поставлених (та неодноразово відкорегованих) цілей, перемога буде за Україною, а питання в тому – наскільки масштабною та кардинальною вона буде. Хотілось би, щоб результат війни співвідносився з морально-етичними діями політичних лідерів: з соціально-гуманітарною спрямованістю збереження людського життя, створення майданчика для обміну думок науковців щодо проблем війни та долучення наукової спільноти до благодійної акції молоді на відновлення розвитку й миру в Україні. Окреслену проблематику сучасного існування людства розкрито у книзі Ф. Фукуями. Автор вказує, що побудова сильної держави – одна з найбільш важливих проблем світової спільноти, оскільки слабкість і руйнування держав служить джерелом багатьох серйозних світових проблем [7, с. 11].

Зважаючи на вищезазначене, Президент України В. Зеленський закликає світ відновити принцип поваги до кожного народу та врахування зовнішньополітичних інтересів усіх без винятку країн. Про це він заявив під час виступу в парламенті Латвії, повідомляє Укрінформ. Президент зазначив, що навіть у недалекому минулому неповага до тих чи інших народів призводила до руйнування кордонів, держав, знищення і страждання людей, руйнування інфраструктури міст і сіл, селищ [8, с. 2].

На жаль, російсько – українська війна на сьогодні – страшна машина смерті, коли обстрілюють людей і досить жорстко, прицільно вбивають. Боляче усвідомлювати, що зруйновано багато житлових будинків, об'єктів інфраструктури, навчальних закладів, пошкоджено лікарні та зруйновані людські життя. Відсутність соціально – етичного спрямування у протистоянні сторін – це абсолютний конфлікт ескалації, який слід знижувати гуманітарно – орієнтованою політикою цивілізованих держав. В контексті цього, Укрінформ повідомляє: «О. Зеленська започаткувала програму психологічного здоров'я українців». Війна завдає неоправданого впливу психічному здоров'ю українців, тож вже зараз система охорони здоров'я повинна готуватись до надання безпосередньої допомоги кожному. В Україні розпочинається великий проєкт – Національна програма психологічного здоров'я українців. Перша леді зазначила, що окремі частини населення піддаються найбільшому впливу – це діти, літні люди, особи які втратили свої близьких, домівки. Крім того, це військові, які повертаються з війни та часто мають посттравматичний розлад. «Якщо зараз ми не зробимо глобальне в системі психологічної допомоги, (а ми мали б розпочинати це ще вчора), можемо мати великі погані наслідки не тільки одразу після війни, а можливо, й через 10 років і далі. Всі ці погані наслідки нас очікують, якщо ми зараз нічого не зробимо. Тому розгортаємо велику роботу з цього приводу» – послуговуючись морально-етичними вимірами світоглядних цінностей у подоланні тривожності і непевності у завтрашньому дні багатьох потерпілих українців [8, с. 1–4].

Таким чином, комплексне вирішення гострих і болючих питань лежить в площині гуманітарно – орієнтованої державної молодіжної політики з перспективою гуманістичних змін, мирного, демократичного, цивілізаційного розвитку країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Буроменський М. В. Міжнародне право на тлі викликів ХХІ століття. *Актуальні проблеми сучасного міжнародного права* : зб. наук. ст. за матер. І Харк. між-

нар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова, Харків, 27 листоп. 2015 р. : у 2 ч. Харків, 2015. Ч. 1. С. 5–17.

2. Василевська Т. Е. Етика державного управління : підручник / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський ; за заг. ред. Т. Е. Василевської. К. : НАДУ, 2015. 204 с.

3. Вебер М. Избранные произведения / Макс Вебер ; пер. с нем. М. И. Левиной, А. Ф. Филиппова, П. П. Гайденко ; общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайденко. М. : Прогресс, 1990. 808 с.

4. Дубовик Н. А. Феномен сильної держави: теоретичні аспекти практичних проблем. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»* : збірник наук. праць. Київ, 2010. С. 7–13.

5. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Наказ Національного агентства України з питань державної служби. 05 серпня 2016 року № 158 НС. Документ з1203-16, чинний, поточна редакція. Редакція від 04.06.2021, підстава – z0668-21. С. 82.

6. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / пер. с англ. Т. Велимеева, Ю. Новикова. М. : ООО «Изд-во АСТ», 2003. 603 с.

7. Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке. / Фрэнсис Фукуяма ; пер. с англ. М. : АСТ МОСКВА: хранитель, 2006. 220 с.

8. Укрінформ dsl 26 травня 2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-uarazom/3488666-olena-zelenska-zapocatkovue-nacionalnu-programu>

9. У пошуках втраченої економіки. Ерік Райнерт. «Як багаті країни забагатіли ... і чому бідні країни залишаються бідними». URL: <https://commons.com.ua/uk/u-poshukah-vtrachenoyi-ekonomiki>

REFERENCES:

1. Buromensky MV International law against the background of the challenges of the XXI century. Current issues of modern international law: Coll. Science. Art. for mater. And Hark. international law readings, dedicated. in memory of prof. MV Yanovsky and VS Semenov, Kharkiv, November 27. 2015: at 2 o'clock Kharkiv, 2015. Part 1. P. 5–17.

2. Vasilevskaya TE Ethics of public administration: textbook / TE Vasilevskaya, VO Salamatov, GB Marushevsky ; for the head ed. TE Vasilevskaya. K. : НАДУ, 2015. 204 p.

3. Weber M. Selected works / Max Weber ; [trans. с нем. М. I. Levina, AF Filippova, PP Gaidenko] ; common ed. and after. Yu. N. Davydov ; prev. PP Gaidenko. M. : Progress, 1990. 808 s.

4. Dubovik NA The phenomenon of a strong state: theoretical aspects of practical problems. Bulletin / National Technical University of Ukraine "Kyiv Polytechnic Institute". Collection of sciences. Works. Kyiv, 2010. P. 7–13.

5. On approval of the General Rules of Ethical Conduct of Civil Servants and Local Government Officials. Order of the National Agency of Ukraine for Civil Service. August 5, 2016 № 158 NA Document z1203-16, current, current version – Edition of 04.06.2021, basis – z0668-21. P. 82.

6. Huntington S. The Cradle of Civilizations / S. Huntington ; per. with English T. Velimeeva, Yu. Novikova. Moscow : AST Publishing House, 2003. 603 p.

7. Fukuyama F. Strong state. Management and world order in the XXI century / F. Fukuyama ; [trans. с англ.] / Францис Фукуяма. М. : АСТ МОСКВА: хранитель, 2006. 220 с.

8. Ukrinform dsl May 26, 2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-uarazom/3488666-olena-zelenska-zapocatkovue-nacionalnu-programu-psihologichnogo-zdorova-ukrainciv.html>

9. In search of a lost economy. Eric Reinert. "How rich countries got rich ... and why poor countries stay poor" <https://commons.com.ua/uk/u-poshukah-vtrachenoyi-ekonomiki>

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.2.12>

ДИВЕРСИФІКАЦІЯ ДЖЕРЕЛ ФІНАНСУВАННЯ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПЕДАГОГІЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ ЗАКЛАДІВ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

Тоточенко Т. В. – старший викладач кафедри освітнього менеджменту,
державної політики та економіки
Дніпровської академії неперервної освіти
ORCID: 0000-0003-2238-8635

Сучасна система підвищення кваліфікації педагогічних кадрів має бути мобільною, здатною своєчасно реагувати на зміни в освітній галузі. Педагогічні працівники закладів загальної середньої освіти зобов'язані щороку підвищувати кваліфікацію, що включає опановування нових та вдосконалення набутих професійних компетентностей. Безперервний професійний розвиток визначений професійним стандартом як одна з трудових функцій вчителя закладу загальної середньої освіти. Нові підходи до підвищення кваліфікації вчителів, звичайно, потребують підвищення якості освітніх послуг та відповідного фінансового забезпечення. Обмеженість фінансових ресурсів місцевих бюджетів зумовлює необхідність залучення додаткових джерел та оновлення механізмів фінансування.

В статті досліджено перспективи запровадження диверсифікованої системи фінансування підвищення кваліфікації педагогічних працівників в умовах реформування освіти згідно з концепцією якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа», зокрема, залучення коштів місцевих бюджетів, субвенцій з державного бюджету, коштів фізичних та юридичних осіб, власних надходжень закладів освіти. Серед напрямів підвищення ефективності використання коштів визначено фінансування за принципом «гроші ходять за вчителем», а також вільний вибір місця, видів та суб'єктів підвищення кваліфікації за результатами конкурсного відбору, в тому числі проведення процедур закупівель через електронну систему закупівель Prozorro. Проведено аналіз розподілу та напрямів використання коштів субвенцій на підвищення кваліфікації вчителів початкової школи, вчителів 5–11(12) класів, асистентів вчителів, проведення супервізії. Визначені переваги та недоліки існуючої системи фінансування підвищення кваліфікації педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти.

Ключові слова: професійний розвиток педагога, джерела фінансування, диверсифікація, місцевий бюджет, субвенція з державного бюджету.

Totochenko T. V. Diversification of sources of financing improvement of qualification of pedagogical employees of general secondary education institutions

The modern system of pedagogical staff professional training must be mobile, able to respond in a timely manner to changes in education sphere. Teachers of general secondary education institutions are obliged to improve their skills every year, which includes mastering new and improving acquired professional competencies. Continuing professional training has been defined by the professional standard as one of the job functions of a teacher of a general secondary education institution. New approaches to teacher professional training, of course, require improving the quality of educational services and appropriate financial support. Limited financial resources of local budgets necessitate the involvement of additional sources and updating funding mechanisms.

The article examines the prospects of introducing a diversified system of financing the training of teachers in the reform of education in accordance with the concept of quality, modern and affordable general secondary education «New Ukrainian School», in particular, attracting local budgets, subventions from the state budget, individuals and legal entities, own revenues of educational institutions.

Among the areas of improving the efficiency of funds are funding on the principle of «money follows the teacher», as well as free choice of location, types and subjects of training based on competitive selection, including procurement procedures through the electronic procurement system Prozorro. An analysis of the distribution and directions of the use of subvention funds for professional development of primary school teachers, teachers of 5–11(12) grades, teacher

assistants, supervision. The advantages and disadvantages of the existing system of financing the training of teachers of general secondary education are identified.

Key words: *professional development of a teacher, sources of financing, diversification, local budget, subvention from the state budget.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку загальної середньої освіти набувають актуальності нові підходи до підвищення кваліфікації педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти (далі – ЗЗСО). Безперервний професійний розвиток дозволяє педагогу вчасно адаптуватися до постійних змін оточуючого середовища та тих вимог, що висуває суспільство до якості освітніх послуг.

Освіта дорослих, що є складовою освіти впродовж життя, гарантована державою та реалізує конституційне право людини на безперервне навчання. Звичайно, безперервний професійний розвиток потребує відповідного фінансового забезпечення. В умовах обмеженості ресурсів місцевих бюджетів актуальним стає питання диверсифікації джерел фінансування підвищення кваліфікації педагогічних працівників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, що розглядали питання державного регулювання функціонування та фінансового забезпечення освіти в Україні, в тому числі післядипломної освіти, можна відзначити О.А. Грішнову, І.С. Каленюка, О.С. Падалка, В.В. Олійника, В.В. Сиченка та інших.

В умовах реалізації концепції якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа», затвердження державного стандарту базової середньої освіти, професійного стандарту вчителя ЗЗСО, а також функціонування оновленої системи підвищення кваліфікації педагогічних кадрів є необхідним впровадження ефективних механізмів фінансування підвищення кваліфікації педагогічних працівників.

Постановка завдання. Розглянути ефективність диверсифікації джерел фінансування підвищення кваліфікації педагогічних працівників у контексті реформування відповідно до концепції якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» та запропонувати напрями вдосконалення механізму фінансування безперервного професійного розвитку педагогічних працівників ЗЗСО.

Виклад основного матеріалу дослідження. Професійний розвиток педагогічних працівників закладів освіти передбачає самоосвіту, участь у програмах підвищення кваліфікації, інші форми та види професійного зростання [1]. Однією з трудових функцій вчителя ЗЗСО, що визначена професійним стандартом, є безперервний професійний розвиток [2]. Крім того, підвищення кваліфікації є обов'язковою умовою для проведення атестації, за наслідками якої присвоюються відповідні категорії та педагогічні звання.

Варто зазначити, що сучасна система підвищення кваліфікації педагогічних кадрів має бути мобільною, здатною своєчасно реагувати на зміни в освітній галузі, а також мотивувати педагогів до постійного професійного вдосконалення. З метою удосконалення педагогічної майстерності, професійного зростання впродовж життя, а також за результатами дослідження потреб педагогічних працівників впроваджуються нові підходи до підвищення кваліфікації. Так, Міністерством освіти і науки України розроблено порядок підвищення кваліфікації педагогічних працівників (далі – Порядок) [3]. Згідно з Порядком педагогічні працівники ЗЗСО зобов'язані щороку підвищувати кваліфікацію, що включає опановування нових та вдосконалення раніше набутих професійних компетентностей. Загальний обсяг такого підвищення повинен бути не меншим 150 годин протягом п'яти років.

За даними інформаційно-телекомунікаційної системи «Державна інформаційна система освіти» (далі – ІТС «ДІСО») понад 400 тисяч педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти України щороку мають проходити підвищення кваліфікації [4].

В. Олійник визначає державу «основним суб'єктом забезпечення управління системою післядипломної освіти» [5, с. 11]. Так, забезпечення безперервного професійного розвитку педагогічних працівників покладено на засновників та органи управління закладів освіти.

Основними складовими державної політики у галузі неперервної освіти, на думку В.В.Сиченка, є розробка стратегії та етапів реалізації освітньої реформи, постановка цілей, завдань з боку провідних суб'єктів освітнього процесу, виділення необхідних ресурсів для виконання завдань модернізації неперервної освіти, посилення зв'язків між неперервною освітою та наукою, а також орієнтація на сучасний ринок праці [6, с. 137].

Фінансування підвищення кваліфікації педагогічних працівників згідно з Порядком, а саме, в обсязі не менше 150 годин здійснюється за рахунок коштів місцевого і державного бюджетів (табл. 1). Видатки державного бюджету на післядипломну освіту в 2018–2020 рр. склали близько 60% від загального обсягу видатків; за рахунок обласних, районних бюджетів, бюджетів міст, коштів об'єднаних територіальних громад профінансовано близько 40% видатків.

Післядипломна педагогічна освіта в Україні представлена 24 комунальними закладами, які забезпечують потреби у підвищенні кваліфікації педагогічних працівників відповідних регіонів. Ці заклади отримують фінансування з місцевих бюджетів.

Заклади освіти до 25 грудня поточного року складають орієнтовні плани підвищення кваліфікації вчителів, асистентів вчителів, вихователів тощо. Перспективне планування дозволяє сформувати регіональне замовлення та обґрунтовує функціонування обласних закладів післядипломної освіти (далі – ЗПО). Кожному педагогічному працівникові гарантується право підвищувати кваліфікацію в комунальному закладі післядипломної освіти за місцем проживання [9]. Разом з тим зберігається право обирати іншого суб'єкта освітньої діяльності, що сприяє демонополізації ринку послуг з підвищення кваліфікації та підвищенню їхньої якості.

Звичайно, обмеженість фінансових ресурсів на місцевому рівні не дає можливості в повному обсязі виконати вимоги законодавства та впровадити нові підходи щодо підвищення кваліфікації. Одним з напрямів вирішення цієї проблеми є диверсифікація джерел фінансування.

Таблиця 1

Видатки бюджету на післядипломну освіту в 2018–2020 рр.

Рік	Видатки на післядипломну освіту, млн грн	з них			
		Кошти державного бюджету		Кошти обласних, районних бюджетів, бюджетів міст, об'єднаних територіальних громад	
		млн грн	%	млн грн	%
2018	1 680,0	999,5	59,5	680,5	40,5
2019	1 859,1	1 113,9	59,9	745,2	40,1
2020	1 794,0	1 066,3	59,4	727,7	40,6

За даними [7, с. 156, 176; 8, с. 157, 178]

Розглядаючи поняття диверсифікації І. Горбась зазначає, що «спільним у більшості визначень є трактування диверсифікації як процесу, направленного на різноманітність і розширення діяльності підприємства, з метою отримання додаткового прибутку і мінімізації ризику, різними шляхами». В свою чергу, диверсифікація джерел фінансування передбачає впровадження змішаних та нових форм фінансування [10].

Законодавством України визначено такі джерела фінансування підвищення кваліфікації педагогічних працівників [3]:

- кошти державного бюджету;
- кошти місцевих бюджетів;
- кошти фізичних та/або юридичних осіб;
- інші власні надходження закладу освіти та/або його засновника;
- інші джерела, не заборонені законодавством (рис. 1).

Перспективним напрямом диверсифікації можна вважати надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа».

У 2021 року місцеві бюджети отримали субвенцію з державного бюджету в сумі 1 421,3 млн грн, яка включає кошти на придбання засобів навчання та обладнання, а також здійснення заходів для професійного зростання вчителів [11]. Видатки на підвищення кваліфікації педагогічних працівників складають 400,0 млн грн, в тому числі на проведення супервізії – 26,4 млн грн, підвищення кваліфікації вчителів, асистентів вчителів у ЗПО – 102,0 млн грн, підвищення кваліфікації вчителів, які забезпечують здобуття учнями 5–11(12) класів загальної середньої освіти – 271,6 млн грн (рис. 2).

Супервізія як складник професійного зростання передбачає консультування фахівцями вчителів ЗЗСО з питань освітніх програм і навчальних планів, впровадження в освітній процес сучасних методик, використання інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій, а також запобігання професійному вигоранню.

Вчителі початкової школи, вчителі, які забезпечують реалізацію Державного стандарту базової середньої освіти, а також асистенти вчителів удосконалювали професійні компетентності в ЗПО. Кошти субвенції адресно надійшли ЗПО в регіонах. Таким чином, зроблено перший крок для переходу від фінансування закладів післядипломної освіти згідно з їхніми кошторисами до оплати фактично наданих послуг з підвищення кваліфікації конкретним педагогічним працівником.

На підвищення кваліфікації вчителів, які забезпечують здобуття учнями 5–11(12) класів загальної середньої освіти, спрямовано 271,6 млн грн.

Насамперед необхідно зазначити, що порядком надання субвенції передбачається дотриманням двох основних принципів:

- «гроші ходять за вчителем»;
- вільний вибір педагогічними працівниками місця, форм, видів та суб'єктів підвищення кваліфікації.

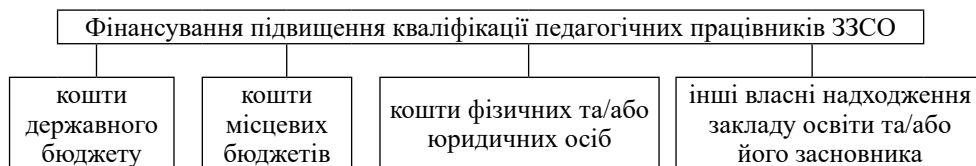


Рис. 1. Фінансування підвищення кваліфікації педагогічних працівників ЗЗСО

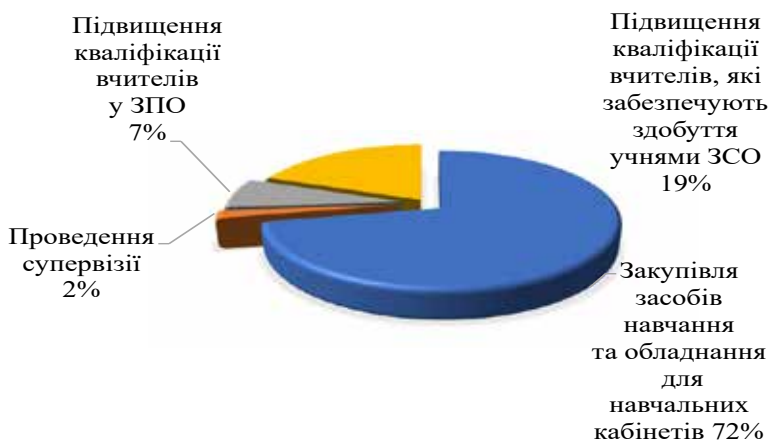


Рис. 2. Розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа»

Маємо підкреслити, що диверсифікація фінансування досить складний процес, який вимагає врахування організаційних, економічних, правових та соціальних аспектів функціонування механізму підвищення кваліфікації педагогічних працівників. Ця складність викликає певні проблеми щодо управління процесом диверсифікації. Управління диверсифікацією базується на певних параметрах та показниках. Основним джерелом інформації є статистичні дані.

Розподіл коштів субвенції з державного бюджету на підвищення кваліфікації окремих педагогічних працівників ЗЗСО по регіонах наведено на рис. 3.

Розподіл здійснено пропорційно до кількості педагогічних працівників ЗЗСО за даними ІТС «ДІСО». Водночас відсутність актуальної інформації щодо кількості педагогічних працівників, які мають проходити підвищення кваліфікації в 2021 році, призвела до повернення виділених коштів окремими регіонами в державний бюджет наприкінці фінансового року.

Відповідно до Закону України «Про освіту» кошти на підвищення кваліфікації педагогічних працівників отримує заклад освіти [1], тобто ЗЗСО безпосередньо виступає замовником цих послуг та обирає суб'єкта підвищення кваліфікації на конкурсних засадах, з урахуванням принципів добросовісної конкуренції, максимальної економії бюджетних коштів та недискримінації. Таким чином, створюються умови для активізації конкуренції між суб'єктами підвищення кваліфікації, відбувається процес демонополізації ринку послуг, стимулювання до поліпшення організації освітнього процесу, впровадження інновацій, вивчення потреб педагогічних працівників – як наслідок підвищення якості послуг в цілому.

Однак дієвий механізм фінансування підвищення кваліфікації, де кожен вчитель може вільно обирати форми, напрями та суб'єктів надання освітніх послуг в повній мірі не опрацьовано. На даний час право вчителя щодо вільного вибору в більшості випадків реалізується переважно в разі оплати за власні кошти. Не має гарантій, що обраний педагогічним працівником суб'єкт підвищення кваліфікації, наприклад, фізична особа-підприємець, надає послуги належної якості та отриманий сертифікат буде зараховано. Крім того, органи управління освітою змушують

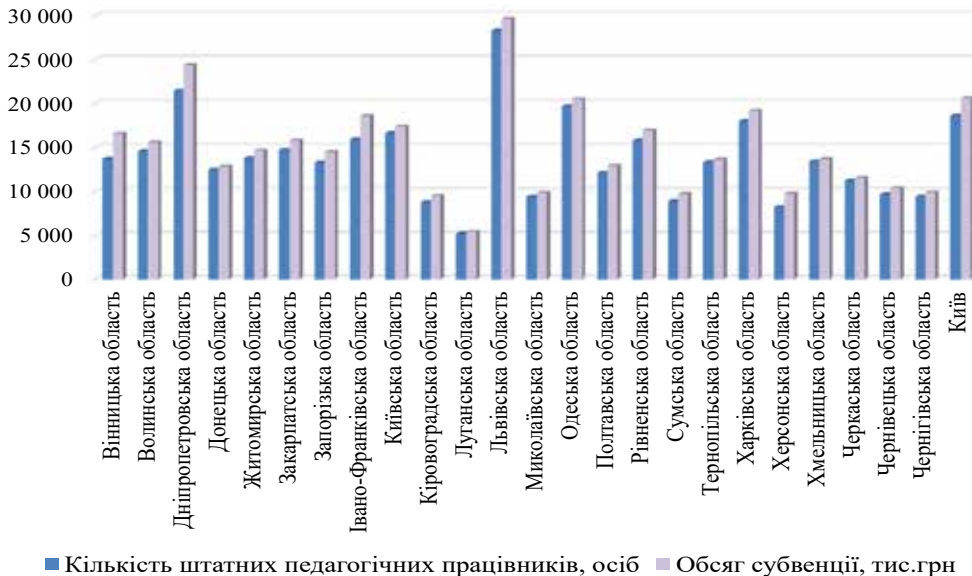


Рис. 3. Розподіл субвенції на підвищення кваліфікації педагогічних працівників ЗЗСО по регіонах

керівників ЗЗСО, які не мають фінансової автономії, погоджуватися з вибором одного суб'єкта підвищення кваліфікації, намагаючись уникнути паперової тяганини в разі укладання великої кількості договорів з окремими суб'єктами надання послуг за вибором педагогів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Нові підходи до професійного розвитку педагога сприяли демонополізації ринку підвищення кваліфікації. Визначення суб'єктів підвищення кваліфікації за результатами конкурсного відбору, зростання їхньої конкуренції підвищує, з одного боку, якість освітніх послуг, з іншого боку, ефективність використання фінансових ресурсів держави. Можна впевнено стверджувати, що диверсифікація джерел фінансування, в свою чергу, дозволяє забезпечити фінансування підвищення кваліфікації педагогічних працівників на належному рівні.

Серед напрямів вдосконалення механізму фінансування підвищення кваліфікації слід відзначити перспективність фінансування за принципом «гроші ходять за вчителем». Також надання коштів на підвищення кваліфікації вчителів безпосередньо закладам освіти стало переходом від утримання закладів післядипломної педагогічної освіти до державної підтримки їхньої діяльності за умови конкуренції на ринку освітніх послуг.

Незважаючи на прийняття нормативно-правових актів, які регламентують процес проведення та фінансування підвищення кваліфікації педагогічних працівників ЗЗСО, слід зазначити, що механізм фінансування підвищення кваліфікації, де кожен вчитель може самостійно обирати форми, різновиди, напрями та суб'єктів надання освітніх послуг є недосконалим та вимагає доопрацювання. Крім того, потребує детального аналізу використання територіями у 2021 році коштів субвенції, спрямованих на підвищення кваліфікації, з метою розробки ефективної моделі підвищення кваліфікації вчителів ЗЗСО.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про освіту: Закон України від 05 вересня 2017 р. № 2145-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 08.05.2022)
2. Про затвердження професійного стандарту за професіями «Вчитель початкових класів закладу загальної середньої освіти», «Вчитель закладу загальної середньої освіти», «Вчитель з початкової освіти (з дипломом молодшого спеціаліста)»: Наказ Міністерства економіки, економіки та сільського господарства від 23 грудня 2020 р. № 2736. *Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v2736915-20#Text> (дата звернення: 08.05.2022)
3. Порядок підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 800. *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.05.2022)
4. Динаміка кадрового складу педагогічних працівників у денних закладах загальної середньої освіти за 2016/2017–2021/2022 навчальні роки: Інформаційно-аналітичний бюлетень / Державна наукова установа «Інститут освітньої аналітики». Київ, 2022. С. 5–6.
5. Олійник В. В. Теоретико-методологічні засади державного управління післядипломною освітою в контексті євроінтеграції : монографія. Луцьк : ПрАТ «Волин. обл. друк.», 2016. 500 с.
6. Сиченко В. В., Мартиненко О. М., Рибкіна С. О. Державна політика у галузі неперервної освіти. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2018. № 1(18). С. 134–140.
7. Бюджет України 2019: Статистичний збірник / Міністерство фінансів України. Київ, 2020. 298 с.
8. Бюджет України 2020: Статистичний збірник / Міністерство фінансів України. Київ, 2021. 299 с.
9. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16 січня 2020 р. № 463-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text> (дата звернення: 11.05.2022)
10. Горбась І. М. Підходи до трактування поняття «диверсифікація» *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2008. Вип. 99–100. С. 22–25.
11. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» у 2021 році: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2021 р. № 476. *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/476-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 13.05.2022)

REFERENCES:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017) Pro osvitu [About education]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (accessed 8 May 2022).
2. Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture of Ukraine (2020) Pro zatverdzhennia profesiinoho standartu za profesiiami «Vchytel pochatkovykh klasiv zakladu zahalnoi serednoi osvity», «Vchytel zakladu zahalnoi serednoi osvity», «Vchytel z pochatkovoї osvity (z dyplomom molodshoho spetsialista)» [On approval of the professional standard for the professions "Primary school teacher of general secondary education", "Teacher of general secondary education", "Primary teacher (with a diploma of junior specialist)"]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v2736915-20#Text> (accessed 8 May 2022).
3. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2019) Poriadok pidvyshchennia kvalifikatsii pedahohichnykh i naukovopedahohichnykh pratsivnykiv [The order of advanced training of pedagogical and scientific-pedagogical workers]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2019-%D0%BF#Text> (accessed 12 May 2022).

4. Derzhavna naukova ustanova «Instytut osvithoi analityky» (2022) Dynamika kadrovoho skladu pedahohichnykh pratsivnykiv u dennnykh zakladyakh zahalnoi serednoi osvity za 2016/2017–2021/2022 navchalni roky [Dynamics of personnel of pedagogical workers in full-time institutions of general secondary education for 2016/2017–2021/2022 academic years]. *Informatsiino-analitychnyi biuleten*, 5–6.

5. Oliinyk V. V. (2016) *Teoretyko-metodolohichni zasady derzhavnogo upravlinnia pisliadyploumnoiu osvitoiu v konteksti yevrointehratsii* [Theoretical and methodological principles of public administration of postgraduate education in the context of European integration] : monohrafiia. 500.

6. Sychenko V. V., Martynenko O. M., Rybkina S. O. (2018) Derzhavna polityka u haluzi neperervnoi osvity [State policy in the field of continuing education]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia*, 1(18), 134–140 [in Ukrainian].

7. Ministry of Finance of Ukraine (2020) *Biudzheth Ukrainy 2019* [Budget of Ukraine 2019]. *Statystychnyi zbirnyk*. 298.

8. Ministry of Finance of Ukraine (2021) *Biudzheth Ukrainy 2020* [Budget of Ukraine 2020]. *Statystychnyi zbirnyk*. 299.

9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2020) *Pro povnu zahalnu seredniu osvitu* [On complete general secondary education]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text> (accessed 11 May 2022).

10. Horbas I. M. (2008) *Pidkhody do traktuvannia poniattia «dyversyfikatsiia»* [Approaches to the interpretation of the concept of "diversification"]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Ekonomika*, 99–100, 22–25 [in Ukrainian].

11. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2021) *Deiaki pytannia nadannia subventsii z derzhavnogo biudzhetu mistsevim biudzhetam na zabezpechennia yakisnoi, suchasnoi ta dostupnoi zahalnoi serednoi osvity «Nova ukrainska shkola» u 2021 rotsi* [Some issues of providing a subvention from the state budget to local budgets to provide quality, modern and affordable general secondary education "New Ukrainian School" in 2021]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (accessed 13 May 2022).

УДК 339.9

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.2.13>

УКРАЇНА В ГЛОБАЛЬНИХ РЕЙТИНГАХ: РЕТРОСПЕКТИВА ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ

Трещов М. М. – доктор наук з державного управління,
професор кафедри управління та адміністрування
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0001-9599-4332

У статті проаналізовано позиції України у глобальних рейтингах *Global Offshore Developer Rates*, *Business Enabling Environment*, *Index of Economic Freedom*, *Global Competitiveness Index*, *Human Development Index*, *World Happiness Report*, а також за окремими показниками міжнародних організацій (Світовий індекс продовольчих цін FAO, показники міграції населення Світового Банку) і національної статистики в динаміці з часу відновлення незалежності. Визначено такі основні тенденції: масштабний процес деіндустріалізації національної економіки, жорсткого таргетування і стиснення сектора промисловості, скорочення ролі промисловості в економіці; втрати конкурентоспроможності на глобальному ринку та темпів розвитку людського потенціалу; низький потенціал зростання валової доданої вартості аграрної галузі у порівнянні з наукомісткими розробками та високотехнологічним виробництвом; посилення ризиків стагнації національної економіки в разі зміни тенденцій і створення несприятливої ситуації на сировинних ринках; Україна знаходиться на межі попадання до групи країн, де відсутні економічні свободи, маючи позитивне середовище для розвитку міжнародних проєктів в IT-секторі; недостатнє прагнення до побудови соціально орієнтованої конкурентоспроможної ринкової економіки перетворює Україну на одну з країн з найбільш розчарованим та нещасливим населенням, що призводить до відтоку людського капіталу (зростання темпів трудової міграції). Стратегічний вектор розвитку полягає в структурній модернізації економічного, політичного і соціального аспектів реалізації публічної політики в Україні з метою формування конкурентоспроможної економіки, яка базується на інноваціях та сучасному виробничому потенціалі, забезпечує високі екологічні та ресурсоефективні стандарти у глобальному конкурентному середовищі, адаптивна до потреб внутрішнього та глобальних ринків. Обґрунтовано напрями забезпечення стійкості фінансової системи як основи стабільного розвитку держави, особливо в умовах кризи.

Ключові слова: публічне управління, національна економіка, фінансова безпека, глобальні рейтинги, ВВП, конкурентоспроможність економіки, людський капітал, трудова міграція.

Treshchov M. M. Ukraine in global ratings: retrospective and directions of development

The articles analyze Ukraine's position in the *Global Offshore Developer Rates*, *Business Enabling Environment*, *Index of Economic Freedom*, *Global Competitiveness Index*, *Human Development Index*, *World Happiness Report*, as well as some indicators of international organizations, *FAO World Food Price Index*, indicators population migration of the World Bank) and national statistics in the dynamics since the restoration of independence. The following main trends have been identified: large-scale process of deindustrialization of the national economy, strict targeting and contraction of the industrial sector; reducing the role of industry in the economy; loss of competitiveness in the global market and the pace of human development; low growth potential of gross value added of the agricultural sector in comparison with knowledge-intensive developments and high-tech production; increasing risks of stagnation of the national economy in the event of changing trends and creating an unfavorable situation in natural markets; Ukraine is on the verge of falling into a group where there are no economic freedoms, having a positive environment for the development of international projects in the IT sector; Insufficient desire to build a socially oriented competitive market economy turns Ukraine into one country with the most frustrated and unhappy population, which leads to the outflow of human capital (the state of labor migration). The strategic vector develops in the structural modernization of economic, political and social aspects of public policy in Ukraine with the formation of a competitive economy based on innovation and modern production potential, provides high environmental

and resource-efficient standards in a global competitive environment, adaptable to domestic and global needs. markets. The directions of ensuring the stability of the financial system as a basis for stable development of the state, especially in times of crisis, are substantiated.

Key words: public administration, national economy, financial security, global rankings, GDP, economic competitiveness, human capital, labor migration.

Українська економіка має достатній потенціал входження до переліку провідних економік Європи та світу, але на зараз представляє собою модель відкритої експортно-сировинно спрямованої економіки, але зі слідуванням глобальному тренду постіндустріалізації із випереджаючим розвитком сектора послуг. Протягом 1990–2020 рр. частка сфери послуг у ВВП України зросла більш ніж в 2 рази з 30% до 64,9%, наблизившись до країн, що розвиваються, але не швидкими темпами (наприклад, країни Східної Азії, які найбільш динамічно розвиваються, вже подолали 75% частки сфери послуг у ВВП).

Водночас національна економіка продемонструвала деіндустріалізацію, жорсткого таргетування і стиснення сектора промисловості. Увійшовши в період незалежності із високою питомою вагою цього сектора економіки у ВВП на рівні 45% (у 1992 р. – 50%, тоді як у ЄС – 31%), країна пережила процес скорочення ролі промисловості в економіці, частка якої у 2020 р. знизилася до 21%. При цьому процес деіндустріалізації став наслідком не лише розвитку третинного сектору економіки – торгівлі, інформаційно-комунікаційних послуг, аграрного сектору, а й втрати конкурентоспроможності на глобальному ринку та темпів розвитку людського потенціалу.

Зазначимо, що в 2020 р. частка сільського, лісового та рибного господарства ВВП становила 9,3%, добувної промисловості і розроблення кар'єрів – 4,5%, інформаційної галузі та телекомунікацій – 5%. Водночас питома вага галузей, які найбільш сприяють випереджальному зростанню економіки, залишалася на вкрай низькому рівні, а саме: професійна, наукова та технічна діяльність складала лише 3,3% ВВП, освіта – 4,3%, охорона здоров'я та надання соціальної допомоги – 2,7% [2].

Висока питома вага сільського господарства у ВВП України є позитивною тенденцією на тлі сприятливої ситуації на міжнародних продовольчих ринках та зростання світового індексу продовольчих цін FAO, оскільки в короткостроковій перспективі має сприятливий вплив на платіжний баланс та покращення експортних позицій країни. Проте стратегічно аграрна галузь має низький потенціал зростання валової доданої вартості порівняно з наукомісткими розробками та високотехнологічним виробництвом.

Світовий індекс продовольчих цін FAO, який формується на основі середніх значень індексів цін на п'ять основних груп товарів та відображає щомісячний рух міжнародних цін корзини продовольчих товарів, в жовтні 2021 р. досяг максимуму за останні десять років – 133,2 пункти, що на 3% вище показника вересня 2021 р. і на 31,3% вище, ніж у жовтні 2020 р. Таке зростання пов'язане, перш за все, зі збільшенням світових цін на рослинні олії і зернові, які є основою експорту сільськогосподарської продукції з України [5].

Однак відсутність достатніх інвестицій у технологічні сектори економіки призвело до посилення зв'язку зростання реального ВВП України з індексом товарного капіталу та зі світовим індексом продовольчих цін FAO починаючи з 2006 р., що посилює ризики стагнації української економіки в разі зміни тенденцій і створення несприятливої ситуації на сировинних ринках, що підсилюється недостатністю диверсифікації економіки та кризовими ситуаціями, і призводить сильної залежності України від коливань попиту і пропозиції та цін на світових ринках сировини.

Прогрес України в галузі розвитку ІТ-галузі засвідчив звіт щодо привабливості різних країн з точки зору ІТ-аутсорсингу за 2021 р., який складено компанією DAXX, що закріпила за Україною перше місце серед ІТ-офшорів у Східній Європі та назвала найкращим у світі ІТ-офшором для найму програмістів через доступ до одного з найбільших пулів талантів і порівняно низький рівень оплати праці. Зібрана статистична вибірка показала, що 59% світових компаній залучають зарубіжних програмістів для оптимізації витрат на розробку програмного забезпечення. І хоча ціни для офшорних розробників варіюються залежно від країн, середній рівень економії від залучення закордонних фахівців сягає 40–70% загальних витрат. Зокрема в Україні середній рівень оплати праці програмістів варіює в межах 30–60 дол. США. На ринку Північної Америки медіанна оплата праці програміста становить 80–120 дол. США [6].

Головною конкурентною перевагою українського ринку розробників програмного забезпечення є те, що наймодавці отримують доступ до другого за розміром пулу талантів у Східній Європі, на якому працюють понад 200 тисяч програмістів. Українські технічні університети щороку випускають до 35 тисяч спеціалістів, що свідчить про високий рівень освіти українських розробників, більшість з яких мають бакалаврський рівень та володіють англійською на середньому та вищому за середній рівень, що є порівняно високим рівнем освіти. Крім того зазначимо, що ІТ-сектор, обсяг якого в 2020 р. в Україні оцінювався в понад 4,5 млрд дол. США, серед високотехнологічних галузей є галуззю, яка найбільш стрімко розвивається. Іншими конкурентними перевагами українського ринку є швидкість та низькі витрати на пошук фахівців, а також вкрай низький рівень корпоративного оподаткування і загальних витрат. Так, наприклад, в Києві корпоративні податки ранжуються в межах 2,5–50 тис. дол. США на рік, при тому що в Берліні аналогічні витрати складуть 11–50 тис. дол. США, а в Нью-Йорку – 7–50 тис. дол. США. Вартість проживання в Україні є найнижчою серед європейських країн, зокрема, середня вартість оренди двокімнатної квартири в найбільших ІТ-хабах (Києві, Дніпрі, Харкові, Одесі та Львові) не перевищує 500 дол. США на місяць і буде ще нижчою за умови оренди поза центральною частиною міст.

Додатковим свідченням поліпшення інвестиційного клімату в Україні є входження України до топ-70 країн за індексом ведення бізнесу, що укладається Світовим банком, посівши 64 позицію. Серед іноземних роботодавців в галузі ІТ Україна зарекомендувала себе як позитивне середовище для розвитку та зростання великих міжнародних проєктів [4].

З іншого боку за індексом глобальної конкурентоспроможності Україна посідає 85 позицію серед 141 країн, поступившись усім європейським країнам крім Молдови (86 позиція) та Боснії і Герцеговини (92 позиція), та втратила 16 позицій порівняно з показником 2001 р. Покращували позиції України в глобальному конкурентному середовищі стан розвитку транспортної інфраструктури, комунальної інфраструктури, впровадження інформаційних та комунікаційних технологій, поточна якість робочої сили, стан розвитку ринку та ринок робочої сили [11].

За показником індексу економічної свободи Україна в 2022 р. посіла 130 місце – категорія «переважно невільних» країн з огляду на наявність економічних свобод. Більше того, Україна знаходиться на межі попадання до групи країн, де відсутні економічні свободи, та втратила 35 позицій порівняно з рейтингом 1995 р. (перший розрахунок цього показника), коли наша держава перебувала серед країн з достатньо розвиненими економічними свободами [1].

За індексом людського розвитку станом на 2020 р. Україна посіла 74 позицію, що відповідає високому рівню і є на рівні країн, які змінюють індустріальний спосіб соціально-економічних відносин та постіндустріальний. Проте за роки незалежності держава втратила в цьому рейтингу на 20 позицій. З європейських країн Україні поступились лише Вірменії (81 позиція), Північній Македонії (83 позиція), Азербайджану (88 позиція) та Молдові (90 позиція) [8].

За індексом щастя, що відображає добробут людей в різних країнах світу, наша держава посіла 98 місце у світі, піднявшись на 12 позицій у порівнянні з попередніми дослідженнями, однак на 11 позицій нижче, ніж у 2013 р., коли посідала 87 місце (Чехія – 18 місце, Латвія – 34, Польща – 48) [7]. Причинами такого становища України є низький рівень доходів населення, низька тривалість здорового життя та слабкий стан здоров'я (згідно з результатами опитувань, половина українців мають скарги, пов'язані зі здоров'ям і/або самопочуттям).

Як наслідок з країни в виїжджають не лише найбільш освічені та економічно активні громадяни, а й громадяни з мінімальним професійним досвідом та молодь. Повномасштабне вторгнення росії призвело до росту міграційних потоків з України, що у поєднанні з демографічним спадом (чисельність населення зменшилось на 19,9% у порівнянні з 1991 р.) мінімізує позиції на міжнародному ринку праці за якісні трудові ресурси суттєво знижує шанси України на поліпшення конкурентних позицій в світових економічних рейтингах. У 2019 р. налічувалося 3,2 млн трудових мігрантів, а під час сезонних робіт – 7–9 млн; у 2020 р. – 3 млн; у 2021 р. – 2,5 – 3 млн осіб (зумовлено поверненням українців через пандемію COVID-19). Дані 2022 р. на разі оцінювати складно, як і остаточні наслідки війни з росією для України та світу.

Трудові мігранти, можна стверджувати, стати одним із джерел надходжень іноземної валюти для України, адже частка їхніх валютних переказів у ВВП зросла з 0,01% у 1996 р. до 9,7% у 2020 р., обсяги яких за даними Світового Банку ставили еквівалент 15,1 млрд дол. США. Це – один з найвищих показників у світі, а серед європейських країн за внеском трудових мігрантів до ВВП Україна поступилася лише Чорногорії (12,5%), Молдові (16,3%) та Косово (18,4%) [9]. Зауважимо, що статистика офіційних переказів у банківській системі не враховує грошову масу, ввезену з закордону, без декларування. Взявши за основу розрахунків кількість трудових мігрантів, середній показник заробітної плати в країнах, куди мігрують українці, у підсумку отримаємо щонайменше 30 млрд дол. США (близько 20% ВВП). Разом із тим війна з росією, ймовірно, спровокує скорочення переказів трудових мігрантів в Україну.

Можемо зробити висновок, що з одного боку Україна має усі потенційні можливості для швидкого економічного розвитку випереджальними темпами та досягнення показників країн Центральної Європи, а з іншого – конкурентні позиції України в глобальному вимірі суттєво послаблюються без проведення кардинальних реформ в економічному, публічному та соціальному середовищі.

При цьому економічна безпека держави є важливою складовою національного розвитку, яка протягом багатьох років перебуває на дуже низькому рівні через вплив низки дестабілізуючих факторів (високий рівень тіньової економіки та доходів зведеного бюджету, низький рівень інвестиційної, макроекономічної, інноваційної, демографічної, зовнішньої економічної, соціальної та енергетичної безпеки) [10, с. 34].

У разі збереження наявної аграрно-сировинної моделі економіки негативні тенденції продовжать домінувати в розвитку держави, перетворюючи Україну

експортера сільськогосподарської продукції, сировинних активів металургійної та гірничо-добувної промисловості, а також трудових ресурсів з низькою доданою вартістю із вкрапленнями аутсорсингу потреб розвинених країн в галузі ІТ. В умовах депопуляції та старіння населення країна не зможе досягти рівня середніх за світовими стандартами темпів зростання соціально-економічного середовища.

Отже, нині долаючи російські військове вторгнення Україна потребує кардинальних інституційних перетворень в системі публічного управління та адміністрування, зокрема щодо детінізації економіки, залучення інвестиційного капіталу, ліквідування патерналістських відносин між державою і громадянами, реформування податкової системи та системи соціального захисту населення, а також підвищення якості надання освітніх послуг та формування професійних компетенцій населення тощо.

Необхідне формування стратегічних напрямів структурної модернізації економічного, політичного і соціального аспектів реалізації публічної політики в Україні з метою формування конкурентоспроможної економіки, яка базується на інноваціях та сучасному виробничому потенціалі, забезпечує високі екологічні та ресурсоефективні стандарти у глобальному конкурентному середовищі, адаптивна до потреб внутрішнього та глобальних ринків.

Забезпечення стійкості фінансової системи можливо досягти шляхом вирівнювання фіскального навантаження для усіх суб'єктів підприємницької діяльності, ліквідації дискримінаційних і популістських механізмів в фіскальній сфері, підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів поряд з поліпшенням якості і доступності публічних послуг, формування відповідального ставлення громадян як платників податків, ведення проактивної грошово-кредитної політики, створення умов для залучення фінансових ресурсів для підтримки економічного зростання, зокрема за такими напрямами:

- спрощення податкового та митного адміністрування, протидія ухиленню та мінімізації оподаткування на основі цифрових інструментів контролю та інформаційно-аналітичної співпраці контролюючих органів, налагодження дієвості непрямих інструментів контролю;

- впровадження в фіскальне законодавство сучасних податкових стимуляторів для перспективних рухів економічного зростання (зниження імпортозалежності та підвищення експортоорієнтованості, енергоефективності та енергозбереження, проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, забезпечення екологічної та протиепідемічної стійкості, цифровізація економіки);

- забезпечення ефективності фіскальних інструментів стимулювання на основі впровадження фінансових механізмів податкового кредитування та сучасних інструментів прозорого контролю та звітування про використання наданих пільг суб'єктами підприємницької ініціативи поряд зі скасуванням спрощеної системи оподаткування, як такої, що виконала свою функцію у формуванні середнього класу суспільства та на поточний момент призводить до системних зловживань з боку суб'єктів господарювання, які використовують її для ухилення від оподаткування і реалізації контрабандних товарів, та яка є перешкодою для подальшої легалізації бізнесу в Україні;

- досягнення соціальної справедливості оподаткування на засадах обґрунтованої диференціації податкового навантаження та його перерозподіл з галузей економіки з високою доданою вартістю на галузі, що носять переважно сировинний характер та за сучасної кон'юнктури світових ринків та фоні все зростаючого тренду до екологізації виробництва і зростання цін на сировинні товари дозволя-

ють отримувати суб'єктам господарювання надприбутки наносячи суттєву шкоду стану природного середовища в Україні;

– переорієнтування фіскальної політики на оподаткування доходів громадянина, як основного споживача сервісних послуг держави, першими кроками до чого мають стати впровадження щорічного декларування доходів усіх без винятку громадян, а не лише тієї їх частини, яка пов'язана з виконанням повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, одночасно з посиленням моніторингу ризик-орієнтованих витрат, що містять характер нелегальності або злочинного походження;

– підвищення рівня використання сукупного фінансового потенціалу територій, створення умов та стимулів щодо нарощування власних фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування [3, с. 289];

– впровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи поряд з підтримкою наявних пенсіонерів, які отримали достатній страховий стаж на момент ліквідації солідарної системи за рахунок коштів державного бюджету;

– започаткування страхової медицини та покриття державою витрат виключно на першу і невідкладну швидку допомогу поряд із посиленням контролю сертифікації і ліцензування діяльності з медичної практики з боку органів публічної влади в співпраці з професійними асоціаціями надавачів медичних послуг, асоціаціями страховиків та застрахованих осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. 2022 Index of Economic Freedom. URL: <https://www.heritage.org/index/ranking>
2. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>
3. Мунько А. Ю. Удосконалення інструментів управління складовими місцевих фінансів в умовах децентралізації. *Університетські наукові записки*. 2016. № 1(57). С. 281–288.
4. Business Enabling Environment. URL: <https://www.worldbank.org/en/programs/business-enabling-environment>
5. FAO Food Price Index. *Food and Agriculture Organization*. URL: <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en>
6. Global Offshore Developer Rates By Country in 2021. DAXX. URL: <https://www.daxx.com/blog/development-trends/average-rates-offshore-developers>
7. Happiness, benevolence, and trust during COVID-19 and beyond. URL: <https://worldhappiness.report/ed/2022/happiness-benevolence-and-trust-during-covid-19-and-beyond/#ranking-of-happiness-2019-2021>
8. Latest Human Development Index Ranking. *UNDP*. URL: <https://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking>
9. Migration and Remittances Data. *World Bank*. URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>
10. Rybalchenko L., Ryzhkov E., Ohrimenco S. Modeling economic component of national security. *Philosophy, economics and law review*. 2021. Vol. 1, no. 1. P. 25–36.
11. The Global Competitiveness Index 4.0 2019 Rankings. URL: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_2019_Rankings.pdf

REFERENCES:

1. 2022 Index of Economic Freedom. URL: <https://www.heritage.org/index/ranking>
2. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [State Statistics Office of Ukraine]. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>
3. Munko A. Yu. (2016) Udoskonalennia instrumentiv upravlinnia skladovymy mistsevykh finansiv v umovakh detsentralizatsii [Improving the tools for managing the

components of local finances in the context of decentralization]. *Universytetski naukovyi zapysky*, 1, 281–288.

4. Business Enabling Environment. URL: <https://www.worldbank.org/en/programs/business-enabling-environment>

5. FAO Food Price Index. *Food and Agriculture Organization*. URL: <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en>

6. Global Offshore Developer Rates By Country in 2021. DAXX. URL: <https://www.daxx.com/blog/development-trends/average-rates-offshore-developers>

7. Happiness, benevolence, and trust during COVID-19 and beyond. URL: <https://worldhappiness.report/ed/2022/happiness-benevolence-and-trust-during-covid-19-and-beyond/#ranking-of-happiness-2019-2021>

8. Latest Human Development Index Ranking. *UNDP*. URL: <https://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking>

9. Migration and Remittances Data. *World Bank*. URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>

10. Rybalchenko L., Ryzhkov E. and Ohrimenco S. (2021) Modeling economic component of national security. *Philosophy, economics and law review*, 1, 25–36.

11. The Global Competitiveness Index 4.0 2019 Rankings. URL: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_2019_Rankings.pdf

УДК 325.455:613/614:616-036.21:330.111.66
DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.2.14>

ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РИНКУ ЗАЙНЯТОСТІ У ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ COVID-19: ІНФОРМАТИЗАЦІЯ ТА ЦИФРОВІЗАЦІЯ СУСПІЛЬСТВА

Харечко Д. О. – кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету ветеринарної медицини
та біотехнологій імені С. З. Гжицького
ORCID: 0000-0003-0758-5809

На даний час необхідність розробки заходів щодо запобігання соціально-економічним наслідкам пандемії COVID-19 є первинною для більшості країн світу. Визначення шляхів можливого впливу на соціальну та інформаційну форму поширення нової інфекції є особливо актуальним в умовах проблеми світового масштабу. Отже, необхідно провести аналіз поведінки соціуму за допомогою вивчення динаміки пошукових запитів, а також ідентифікацію можливих шляхів мінімізації негативних соціально-економічних ефектів, спричинених пандемією COVID-19.

Пандемія змусила людей до соціального дистанціювання та самоізоляції, які спровокували багатьох працівників залишити свої звичні місця зайнятості та набутти нового для себе статусу «безробітних», у соціальних мережах зі стрімкою швидкістю почали розростатися панічні настрої. Безумовно, говорити про те, що на даний час кризова ситуація пройдена, ще рано, проте, на даному етапі суспільство має певну інформацію про вірус COVID-19, у зв'язку з чим може здійснювати заходи щодо усунення наслідків пандемії.

Багато в чому вимушене запровадження обмежень взаємодії, викликаних специфікою поширення пандемії COVID-19 призвело до значної трансформації процесів виробництва та споживання товарів, роботи, послуг, наслідком чого стало порушення господарських зв'язків. Вирішення проблеми є актуальною у контексті її глобального світового характеру, тому необхідно дослідити вплив пандемії на ринок праці та дійти послідовних висновків про те, які кроки слід зробити для мінімізації негативних соціально-економічних наслідків. У часи широккого розвитку технологій не можна не враховувати інформатизацію суспільства, а вплив цифрового середовища значно недооцінюється.

Протягом всієї історії пандемічні спалахи не лише негативно впливали на функціонування суспільства, а навіть навпаки, парадоксальним чином «розчищали шляхи» для інновацій та досягнень у науці, економіці та політичних системах. Пандемія COVID-19 сприяє прискоренню поширення інтернет-технологій для проведення конференцій, семінарів, нарад, онлайн-навчання, для соціальних контактів, економічної торгівлі та фінансових операцій. Можна погодитись з тим, що пандемія COVID-19 призвела до розвитку технологій, збільшення вкладень у людський потенціал.

Пандемія COVID-19 призвела до значного зростання кількості бідного населення, що негативно позначилася на суспільному благополуччі, проте всупереч прогнозам, системного впливу на зміну доходів відзначено не було, що пандемія справді збільшила чисельність безробітних, але не мають прямого впливу на рівень заробітної плати. Таким чином, підтверджується гіпотеза про те, що пандемія COVID-19 може сприяти зростанню безробіття, проте повинен мати місце глибинний аналіз зміни доходів працівників у період пандемії для встановлення існування або відсутності зв'язку між зміною рівня заробітних плат та динамікою пандемії COVID-19.

Ключові слова: пандемічні загрози, вірус COVID-19, соціально-економічна політика, цифровізація, глобалізація, інформатизація, держава, суспільство.

Kharechko D. O. Transformation of the state socio-economic policy on the employment market during the COVID-19 pandemic: informatization and digitalization of society

Currently, the need to develop measures to prevent the socio-economic consequences of the COVID-19 pandemic is paramount for most countries. Identifying ways of possible impact on the social and informational form of the spread of a new infection is especially relevant

in a global problem. Therefore, it is necessary to analyze the behavior of society by studying the dynamics of search queries, as well as to identify possible ways to minimize the negative socio-economic effects caused by the COVID-19 pandemic.

The pandemic has forced people into social distancing and self-isolation, forcing many workers to leave their usual jobs and gain new "unemployed" status. Panic began to grow rapidly on social networks. Of course, it is too early to say that the crisis is over, but at this stage the society has some information about the COVID-19 virus, so it can take measures to eliminate the effects of the pandemic.

In many respects, the forced introduction of restrictions on interaction caused by the specifics of the COVID-19 pandemic has led to a significant transformation of the processes of production and consumption of goods, work and services, resulting in disruption of economic ties. Solving the problem is relevant in the context of its global nature, so it is necessary to study the impact of the pandemic on the labor market and draw consistent conclusions about what steps should be taken to minimize the negative socio-economic consequences. In times of widespread development of technology can not ignore the information component of society, the impact of the information environment is greatly underestimated.

Throughout history, pandemic outbreaks have not only negatively affected the functioning of society, but, on the contrary, have paradoxically "cleared the way" for innovation and advances in science, economics and political systems. The COVID-19 pandemic is accelerating the spread of Internet technologies for conferences, seminars, meetings, online learning, social networking, economic trade and financial transactions. We can agree that the COVID-19 pandemic will lead to the development of technology, increase investment in human potential and emphasize the danger of reducing investment in health care.

The COVID-19 pandemic has led to a significant increase in the number of poor people, which has had a negative impact on public welfare, but contrary to forecasts, there has been no systemic impact on income change. Thus, the hypothesis that the COVID-19 pandemic may contribute to rising unemployment is confirmed, but there is an in-depth analysis of changes in workers' incomes during the pandemic to establish the existence or absence of a link between wage changes and COVID-19 pandemic dynamics.

Key words: *pandemic threats, COVID-19 virus, socio-economic policy, digitalization, globalization, informatization, state, society.*

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Основна частина суспільства, котра зацікавлена у переході на віддалену роботу в період поширення COVID-19, загалом була задоволена тією сферою професійної діяльності, якою займалася до пандемії. У період поширення COVID-19 та введення обмежувальних заходів у суспільстві утвердилася думка про те, що віддалена робота – це нова форма зайнятості, і вона цілком еквівалентна звичному способу роботи, а отже, може забезпечити прийнятний рівень заробітку. Інформаційний контент надає трансформаційний вплив на середовище, отже, форми поширення пандемії пов'язані один з одним, саме тому має місце системний характер управління даними факторами з метою мінімізації негативного впливу COVID-19 на ринок праці.

Саме якість інформації, що стосується COVID-19, може стати визначальним чинником у мінімізації негативних впливів на ринок праці, а також психоемоційного стану громадян. Розгубленість суспільства сприяла зростанню соціальної напруженості, що, своєю чергою, вплинуло на реально існуючі процеси та явища. Підвищення якості інформації та зниження кількості дублюючих один одного інформаційних меседжів може сприяти очищенню інформаційного середовища від даних, що підвищують рівень соціальної тривожності [5]. Це, у свою чергу, знизить ризик неконтрольованих дій з боку соціуму та мінімізує негативний вплив на ринок праці.

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. За свідченнями сучасних дослідників, пандемія COVID-19 вплинула на багато сфер життя суспільства, спричинила економічний спад, який тим

не менше стане поштовхом до вдосконалення та розвитку технологій, появи інноваційних проектів та систем. Відбувається зростання ролі інтернет-середовища в суспільстві, що сприятиме зростанню виконання віддалених робіт, освітніх послуг онлайн, зростанню впливу на психологічний стан людей.

Аналіз динаміки пошукових інтернет-запитів, аналіз середнього рівня заробітних плат за видами економічної діяльності, потреби роботодавців у працівниках та кількості вакансій зможуть дати більш ясну картину стану економіки в період спалаху пандемії. Це відобразить загальний суспільства та логіки поведінки громадян, що згодом допоможе сформулювати відповідь на питання, як мінімізувати вплив негативних наслідків COVID-19 на ринок праці на сучасному періоді соціально-економічного розвитку.

Метою статті є обґрунтування державної соціально-економічної політики на ринку зайнятості в період пандемії COVID-19 в контексті інформатизації та цифровізації суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. В умовах масової комунікації в суспільстві слід приділяти особливу увагу інформаційному середовищу, сьогодні необхідний системний вплив органів державної влади з метою мінімізації негативних наслідків пандемії на ринок праці. У межах цієї теорії має місце перевірка гіпотези про те, що у зв'язку з прискореним поширенням інтернет-технологій збільшиться зацікавленість людей у віддаленій роботі, а також отримання додаткової освіти на основі інтернет-платформ.

Заглиблюючись у тему інтернет-середовища, можна зробити аналіз динаміки інформаційного середовища за умов пандемії COVID-19. З введенням обмежувальних заходів для боротьби з поширенням COVID-19 соціальні мережі та онлайн-платформи стали найпопулярнішим інструментом для соціальних дискусій, що, у свою чергу, вплинуло на психологічний стан суспільства в період ізоляції [1]. Негативний вплив пандемії на психологічний стан суспільства, а також його взаємозв'язок з економічним сектором знайшли відображення у висновку про те, що фондові ринки по всьому світу зазнали падіння не стільки через пандемію COVID-19, що накрила весь світ, скільки через страх людей перед нею.

Слід звернути увагу на реальні процеси, що відбуваються в економіці та перевірити, як інформація про COVID-19 вплинула на попит та пропозицію на ринку праці. Соціально-економічне відновлення від пандемії буде повільним, оскільки в сучасному світі існує високий рівень взаємозалежності між галузями. Для прискорення відновлення економіки після пандемії потрібно зробити програми вищої освіти більш доступними для широких верств населення, оскільки вища освіта відіграє ключову роль у сприянні соціально-економічній мобільності та інноваціям.

Оперативні заходи щодо регулювання епідеміологічної ситуації є необхідними для мінімізації наслідків епідемії у світовому масштабі, оскільки інфекційні захворювання збільшують чисельність бідних верств населення та уповільнюють економічний розвиток, у той час як збільшення витрат на охорону здоров'я сприяє розвитку економіки. Економіка може швидко відновитися, враховуючи, що жоден виробничий потенціал країни не був повністю зруйнований. У свою чергу, періоди ізоляції можуть тривати систематично протягом тривалого часу, що в середньостроковій перспективі створить ймовірний надлишок пропозицій на деяких ринках, які мають закритися, або продовжувати діяльність з низьким прибутком, або збитками.

В абсолютній більшості випадків на зміну середніх заробітних плат впливають обидві форми поширення пандемії COVID-19 [3]. У низці випадків виявлено різноспрямований вплив інформаційної складової щодо COVID-19 на середній рівень заробітних плат за видами економічної діяльності. Існують блоки професійних галузей, які більш чутливі до імпульсів з інформаційного світу, частково підтверджено припущення про те, що працівники математичних та комп'ютерних професійних галузей менш схильні до негативного впливу пандемічних спалахів.

Тим не менш не можна однозначно говорити про те, що пандемія призвела до великого перерозподілу працівників на ринку праці, що більшість громадян швидко адаптувалася до умов праці, що змінилися, і під час складної пандемічної ситуації та продовжила роботу за спеціальністю. Можна робити висновки щодо того, наскільки суспільство було готове до змін, наскільки громадяни готові змінювати свої моделі поведінки в умовах пандемічних впливів. Після завершення пандемії більшість людей, які виявили інтерес до роботи з дому, швидше за все, змушені припинити свою підприємницьку діяльність, отже, перейти від моделі роботи «на себе» до моделі роботи «на когось», чий бізнес не постраждав від поширення COVID-19 та послідовно введених обмежень.

У першу чергу це оновлення бази медичних препаратів при частковому переході медичних організацій на відповідне фінансування, що передбачає надання грошових коштів, які вимагаються медичною організацією, з державного або місцевого бюджетів, без проведення експертизи заявки і поза рамками [6]. Необхідне надання лише змістовної інформації щодо тематики COVID-19, виключення можливості маніпулювання громадськістю для політико-економічних інтересів, налагодження постачання медичних препаратів, контроль за повним та якісним наданням медичних послуг.

Трансформація ринку праці передбачає кардинальні зміни щодо посилення соціальної компоненти, розвитку нестандартних форм трудових відносин, розмивання кордонів між роботою та дозвіллям, відмінності у ціннісних перевагах поколінь, орієнтація освіти ринку праці. Ринок праці перебуваючи у певному соціально-економічному та політичному просторі, постійно піддається впливу факторів зовнішнього та внутрішнього середовища. Під внутрішніми чинниками слід розуміти вплив чинників політичного, економічного, соціокультурного та історичного характеру.

Як основні зовнішні фактори виділяють соціальну політику, глобалізацію економіки, інформатизацію суспільства та економіки, правове середовище, рівень розвитку суспільної праці та виробництва. Нові форми зайнятості мають значний вплив на зміну інститутів ринку праці. Також трансформуються інститути трудової мобільності у напрямі розвитку сфери зайнятості та використання альтернативної робочої сили. Працівники, які виконують роботи за договором цивільно-правового характеру, втрачають можливість профспілкового членства та можливість захисту профспілками в рамках соціального партнерства, є соціально вразливими на ринку праці.

Подальший розвиток нових форм зайнятості має йти у напрямі залучення нових категорій зайнятих у систему фундаментальних прав у сфері праці, соціального захисту та ефективного соціального діалогу [2]. Сьогодні цифровізація може сприяти зростанню продуктивності, що, у свою чергу, веде до зростання заробітної плати, підвищення рівня життя та подальшої трансформації. Згодом «розриви» у впровадженні цифрових технологій можуть сприяти посиленню нерівності між підприємствами, людьми та регіонами, цю динаміку посилює комплементарність цифрових технологій.

Відкриті дані свідчать про те, що більші та більш оцифровані підприємства часто мають переважні можливості освоїти нове технологічне середовище. Через таку комплементарність цифрових технологій для певних цифрових ринків, з часом дрібніші та менш продуктивні підприємства можуть упускати численні можливості виходу на нові ринки, зниження витрат, нарощування клієнтської бази, збору цінних даних і, зрештою, успішної конкуренції на висококонкурентних ринках. Здатність цифрових технологій до підвищення продуктивності багато в чому залежить від комплементарних факторів усередині підприємства.

Розвиток управлінських та технічних навичок – важливий крок на шляху до отримання віддачі від інвестицій у цифрові технології, у той час як розбудова процесів з урахуванням нових наборів завдань та переосмислення організації роботи на основі нових ролей дозволяють відповідати можливостям, які пропонують цифрові інструменти. Може знадобитися переоцінка не тільки внутрішніх процесів, але також ланцюжків поставок та розподілу, що дозволить повною мірою використати переваги впровадження цифрових рішень. Соціально-економічна політика, спрямована на розвиток конкуренції, зниження бар'єрів для входу та скорочення витрат на перемикання як для підприємств, так і для споживачів, може стати більш переконливим стимулом випробувати інноваційні ідеї та цифрові бізнес-моделі.

Органи державної влади, що відповідають за розробку та реалізацію соціально-економічної політики, повинні реалізувати низку політичних заходів, спрямованих на подолання існуючого цифрового розриву між менш продуктивними підприємствами та більш оцифрованими конкурентами. У той же час можливість доступу до якісної інфраструктури найшвидкісного підключення до Інтернету є передумовою успішного впровадження та функціонування широкого спектру цифрових рішень. Секторами, які найбільше постраждали від пандемії COVID-19, стали ті, які вимагають безпосереднього контакту між споживачами та постачальниками послуг, а також ті, що покладаються на довгі ланцюжки поставок.

У малих підприємств часто менше клієнтів і постачальників, ніж у великих, і їм може бути важко відновити зв'язок зі своїми мережами, якщо ланцюжки поставок порушені, а колишні торгові партнери уклали нові ділові угоди з конкурентами. Вони також більш уразливі перед раптовим падінням попиту та доходів, оскільки дефіцит ліквідності здатний поставити їх на межу банкрутства. Це має змусити підприємства переглянути раціональність використання класичних операційних моделей та вивчити нові способи ведення бізнесу [4]. Політика в галузі зайнятості повинна орієнтуватися на цінності, нестандартні та цифрові рішення, бути гнучкою, враховувати різноманітність можливостей, у тому числі і з погляду нових форм організації зайнятості.

Державна політика ефективної зайнятості сьогодні не тільки спрямована на зниження рівня безробіття та зростання зайнятості, а й включає безліч значущих і взаємопов'язаних напрямів, реалізація яких покликана забезпечити працівників гідною працею і ефективною зайнятістю. В умовах зростаючої нестабільності та мінливості, появи нових викликів, необхідно переосмислення політики у сфері зайнятості, розширення її напрямів та більш широке охоплення працівників, безробітних та економічно неактивного населення різноманітними заходами, у тому числі у розрізі поколінь.

Державна політика ефективної зайнятості сьогодні є комплексом взаємопов'язаних, взаємодоповнюваних заходів, спрямованих на забезпечення кращого функціонування ринку праці, його сталого розвитку в умовах нестабільності та зростаючої невизначеності, забезпечення працівників гідною працею і ефективною зайнятістю.

Криза, викликана пандемією COVID-19, акцентувала на необхідності прискорення цифровізації бізнесу для подолання збоїв у короткостроковій перспективі та підвищення стійкості у довгостроковій перспективі. Заходи стримування та соціального дистанціювання висвітлювали обмеженість нецифрових бізнес-моделей і розрив у можливостях між підприємствами з просунутим цифровим профілем.

Частка підприємств, що збільшили використання цифрових технологій, виявилася вищою у країнах із суворішими заходами стримування та соціального дистанціювання. Власні веб-сайти підприємств та онлайн-платформи електронної комерції дозволяють рекламувати та продавати продукцію цільовій аудиторії у будь-якому куточку планети безпосередньо. Крім того, цифровізація знижує витрати, пов'язані з транспортними та митними операціями, і виводить на ринок широкий спектр послуг.

Висновки з проведеного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Цифровізація дозволяє створити більш продуману та диференційовану клієнтську базу, яка потребує оперативного реагування та гнучкості у маркетингу та продажах. Що стосується пропозиції, то тут цифровізація допомагає знизити транзакційні витрати, пов'язані з певною діяльністю на ринку, помітно знижуючи прагнення підприємств до її інтерналізації і зменшуючи ефективний розмір таких підприємств. Підприємства можуть використовувати веб-сайти для найму співробітників, пошуку виконавців і отримати доступ до більш широкої мережі претендентів, які відповідають профілю професійної кваліфікації.

На сучасну політику у сфері зайнятості впливають тренди, трансформація бізнес-моделей компаній, підвищення мобільності працівників, створення високотехнологічних робочих місць, поляризація доходів та зростання нерівності, зростання неформальної зайнятості, зниження частки зайнятого населення, зростання кількості нових форм зайнятості. Сьогодні важливим є покращення якості освіти, забезпечення кращого функціонування ринку праці, забезпечення рівних можливостей, забезпечення взаємозв'язку політики у сфері зайнятості з іншими напрямками, забезпечення свободи вибору зайнятості, забезпечення взаємодії із зацікавленими сторонами, підвищення якості трудового життя, оцінка результатів політики у сфері зайнятості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кравченко М. В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика : монографія. Київ : Інформ.-аналіт. агентство, 2012. 451 с.
2. Крентовська О. Глобальна соціальна політика і міжнародне співробітництво щодо питань старіння населення. *Демократичне врядування: науковий вісник*. 2009. Вип. 4. URL : http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf (дата звернення: 15.08.2020).
3. Кризина Н. П. Державна політика України в галузі охорони здоров'я: генезис, тенденції та закономірності розвитку : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 224 с.
4. Лаврентій Д. С. Механізм державно-приватного партнерства в процесі реформування сфери охорони здоров'я в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.» ; М-во освіти і науки України, ПАТ «Вищ. навч. закл. «Міжрегіон. акад. упр. персоналом». Київ, 2019. 20 с.
5. Москаленко В. Ф., Грузсва Т. С., Іншакова Г. В. Регламентація права на охорону здоров'я у міжнародних нормативно-правових актах. *Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення)* : матеріали II Всеукраїнської наук.-практ.

конф. (Львів, 17–18 квітня 2008 р.). Львів. URL: http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_186_01.pdf (дата звернення: 15.04.2022).

6. Охрана здоровья и права человека : ресурсное пособие / под научн. ред. И. Я. Сенюты (версия на рус. языке). 5-е изд., доп. Львов : Издательство ЛОБФ «Медицина и право», 2015. 989 с.

REFERENCES:

1. Kravchenko M. V. (2012) *Systema sotsial'noho zakhystu naseleennya yak ob'jekt derzhavnoyi polityky: metodolohiya ta praktyka* [The system of social protection as an object of state policy: methodology and practice] : monograph. Press Inform.-analit. ahentstvo, Kyiv, 451 p. [Ukraine]

2. Krentovs'ka O. (2009) Hlobal'na sotsial'na polityka i mizhnarodne spivrobitnytstvo shchodo pytan' starinnya naseleennya [Global Social Policy and International Cooperation on Aging]. *Demokratychnе vryaduvannya [Democratic governance]*. Vol. 4. URL : http://lvivacademy.com/vidavnytstvo_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf [Ukraine]

3. Kryzyna N. P. (2007). *Derzhavna polityka Ukrayiny v haluzi okhorony zdorov'ya: henezys, tendentsiyi ta zakhonomirnosti rozvytku* [State policy of Ukraine in the field of health care: genesis, trends and patterns of development] : monograph. Kyiv : Press NADU. 224 p. [Ukraine]

4. Lavrentiy D. S. (2019) *Mekhanizm derzhavno-pryvatnoho partnerstva v protsesi reformuvannya sfery okhorony zdorov'ya v Ukrayini* [The mechanism of public-private partnership in the process of health care reform in Ukraine] : Ph.D thesis: 25.00.02 „Mekhanizmy derzh. upr.” ; press *M-vo osvity i nauky Ukrayiny, PAT «Vysch. navch. zakl. „Mizhrehion. akad. upr. Personalom”*, Kyiv, 20 p. [Ukraine]

5. Moskalenko V. F., Hruzyeva T. S., Inshakova H. V. (2008) *Rehlamentatsiya prava na okhoronu zdorov'ya u mizhnarodnykh normatyvno-pravovykh aktakh* [Regulation of the right to health care in international regulations]. *Medychne pravo Ukrayiny: pravovyy status patsiyentiv v Ukrayini ta yoho zakonodavche zabezpechennya (henezys, rozvytok, problemy i perspektyvy vdoskonalennya)* : materials of the II All-Ukrainian science-practict. conf. [Medical law of Ukraine: legal status of patients in Ukraine and its legislative support (genesis, development, problems and prospects for improvement)]. Lviv. URL: http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_186_01.pdf [Ukraine]

6. Edited by Senyuty I. Ya. (2015) *Okhrana zdorov'ya i prava cheloveka* [Health protection and human rights]. Resource manual. Lviv : Press LOBF “Meditsina i pravo”. 989 p. [Russian]

ІМЕННИЙ ПОКАЖЧИК

Албов Н. Є.	3	Звірич В. В.	49
Базиляк Н. О.	10	Ключник А. В.	57
Біліченко В. М.	17	Миколук А. В.	67
Варжанський І. В.	25	Сачко Д. В.	74
Васильєва Н. В.	34	Титаренко Л. М.	82
Галанець В. В.	42	Тоточенко Т. В.	90
Галунець Н. І.	57	Трещов М. М.	98
Гусенко А. А.	57	Харечко Д. О.	105

ЗМІСТ

Албов Н. Є. Соціально-гуманітарні аспекти формування державної політики реформ у системі громадського здоров'я на сучасному етапі пандемічних викликів COVID-19	3
Базиляк Н. О. Особливості формування та реалізації освітньої політики в гуманітарній сфері щодо стратегії інновацій у країнах Європейського Союзу	10
Біліченко В. М. Теоретичні засади формування кадрового потенціалу збройних сил в США	17
Варжанський І. В. Застосування рефлексивного управління в публічному адмініструванні: основні теоретичні підходи	25
Васильєва Н. В. Пропаганда як складова інформаційно-комунікативної політики і загроза національній безпеці	34
Галанець В. В. Необхідність забезпечення державної підтримки аграрного сектору економіки у воєнних умовах	42
Звірич В. В. Система публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я: структура, класифікація та особливості	49
Ключник А. В., Галунець Н. І., Гусенко А. А. Медіація як спосіб вирішення конфліктів в громадах у процесі децентралізації	57
Миколіук А. В. Робота органів місцевого самоврядування під час воєнного стану	67
Сачко Д. В. Особливості, історія та перспективи сучасного парламентаризму в Україні	74
Титаренко Л. М. Гуманітарно-орієнтовний напрям державної молодіжної політики в умовах викликів і змін	82
Тоточенко Т. В. Диверсифікація джерел фінансування підвищення кваліфікації педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти	90
Трешов М. М. Україна в глобальних рейтингах: ретроспектива та напрями розвитку	98
Харечко Д. О. Трансформація державної соціально-економічної політики щодо ринку зайнятості у період пандемії COVID-19: інформатизація та цифровізація суспільства	105

CONTENTS

Albov N. Ye. Socio-humanitarian aspects of public policy reform in public health at the current stage of pandemic challenges COVID-19	3
Bazyliak N. O. Features of the formation and implementation of educational policy in the humanitarian sphere on the strategy of innovation in the European Union.....	10
Bilichenko V. M. Theoretical fundamentals of formation of personnel potential of the armed forces in the USA.....	17
Varzhanskiy I. V. Application of reflexive control in public administration: basic theoretic approaches	25
Vasylieva N. V. Propaganda as a component of information and communication policy and a threat national security.....	34
Halanets V. V. The need for state support of the agricultural sector of the economy in military conditions	42
Zvirych V. V. Public management system in the field of healthcare: structure, classification and features	49
Kliuchnyk A. V., Galunets N. I., Gusenco A. A. Mediation as a way of resolving conflicts in communities in the process of decentralization	57
Mikolyuk A. V. Functioning of local governments during martial law	67
Sachko D. V. Features, history and prospects of modern parliamentarism in Ukraine	74
Tytarenko L. M. Humanitarian-oriented direction of state youth policy in the conditions of challenges and changes	82
Totochenko T. V. Diversification of sources of financing improvement of qualification of pedagogical employees of general secondary education institutions	90
Treshchov M. M. Ukraine in global ratings: retrospective and directions of development	98
Kharechko D. O. Transformation of the state socio-economic policy on the employment market during the COVID-19 pandemic: informatization and digitalization of society	105

НОТАТКИ

Таврійський науковий вісник

Випуск 2

Публічне управління та адміністрування

Підписано до друку 07.07.2022 р.

Формат 70×100/16. Папір офсетний.
Замовлення № 0622/256. Умовн. друк. арк. 7,53.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефони: +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 № 7623 від 22.06.2022 р.