

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 3



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. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Вип. 3. 130 с.

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

Свідectво 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

Гарафонов Оля 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 Оля 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 35.088.6:[004:007:351.86](477)
DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.1>

ПОДАЛЬШИЙ РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ФАХІВЦІВ ІЗ КІБЕРБЕЗПЕКИ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ

Арсенович Л. А. — доктор філософії з галузі публічне управління та адміністрування, заступник начальника управління — начальник відділу Департаменту кадрової роботи та управління персоналом Адміністрації Держспецзв'язку
ORCID: 0000-0001-7081-2838

У статті розглянуто нормативно-правове підґрунтя організації професійного навчання в Україні та його форми організації. Конкретизоване сутнісне значення дефініції «віртуально-навчальна лабораторія», під яким вбачається віртуальне середовище навчання, яке дозволяє моделювати поведінку об'єктів реального світу в інформаційно-освітньому середовищі та оволодівати новими знаннями та вміннями. Наведено структурну схему моделі віртуально-навчальної лабораторії для моделювання процесів у кібербезпеці яка підтверджує доцільність та можливість її широкого використання як основного засобу формування системи знань, умінь та навичок при вивченні загальних і професійних цифрових компетенцій, ІТ-технологій та знань у сфері кібербезпеки. Запропоновано функціональну схему моделі віртуально-навчальної лабораторії для моделювання процесів у кібербезпеці, впровадження якої надасть широкі можливості для створення різних навчальних ситуацій у сфері кібербезпеки. Визначено переваги застосування віртуально-навчальної лабораторії для моделювання процесів у кібербезпеці для освітніх потреб державної і приватної кібербезпеки (у загальноосвітньому аспекті: формування фахових компетенцій; підвищення якості самостійної навчально-пізнавальної діяльності; розвиток мотиваційної діяльності; доступність та автоматизація операцій; у організаційно-технічному аспекті: заощадження на придбанні апаратного забезпечення; можливість використання різноманітних операційних систем та потенційно небезпечного програмного забезпечення; можливість створення необхідних апаратних конфігурацій), а також основні недоліки віртуально-навчальної лабораторії та хмарних технологій у цілому (безпека інформації, постійне з'єднання з мережею Інтернет, а також потреба у надійному з'єднанні з нею; можливість втрати даних у «хмарі»).

Ключові слова: віртуально-навчальна лабораторія, інформаційні технології, кібербезпека, професійне навчання, фахівець із кібербезпеки.

Arsenovich L. A. Further development of the system of professional training of cyber security specialists in the conditions of the development of digital technologies

The paper considers the regulatory and legal basis of the arrangement of professional training in Ukraine and its organization forms. The essential meaning of the definition "virtual educational laboratory" is particularized, which is understood as a virtual learning environment that makes it possible to simulate the behavior of real world objects in an informational and educational environment and to master new knowledge and skills. The structural diagram of the model of a virtual educational laboratory for modeling processes in cyber security is presented, which confirms the expediency and possibility of its wide use as the main means of forming the system of knowledge, abilities and skills in the study of general and professional digital competencies, IT technologies and knowledge in the field of cyber security. A functional layout of a model of a virtual educational laboratory for modeling processes in cyber security is proposed, the implementation of which will provide ample opportunities for creating various educational situations in the field of cyber security. The advantages of using a virtual educational laboratory for modeling the processes in cyber security for the educational needs of state and private cyber security have been determined (in the general educational aspect: formation of professional competences; improvement of quality of independent educational and cognitive activities; development of motivational activities; accessibility and automation of operations; in the organizational and technical aspect: savings on the purchase of hardware; the possibility of using various operating systems and potentially dangerous software; the possibility of creating the necessary hardware configurations), as well as the main disadvantages of a virtual

educational laboratory and cloud technologies in general (information security, constant connection to the Internet, as well as the need for a reliable connection to it; the possibility of data loss in the "cloud").

Key words: *virtual educational laboratory, information technologies, cyber security, professional training, cyber security specialist.*

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Науково-технічний прогрес докорінно змінив сучасне суспільство: на теперішній день інформаційні технології відіграють чи не найважливішу роль у розвитку країн та визначенні рівня життя населення. За останні десятиліття інформація стала настільки потужним фактором розвитку суспільства, що привела до утворення нового інформаційного укладу, який сприяє внутрішньодержавній і світовій інтеграції та реінтеграції. Україна на теперішній час міцно стала на шлях впровадження нових технологій.

В умовах збройної агресії проти України, швидкий розвиток та всеохопне впровадження сучасних інформаційних технологій, формування і розвиток всесвітнього кіберпростору призвело до формування нового спектра ризиків і загроз у сферах національної безпеки і оборони, які розповсюджуються в кіберпросторі та (або) через кіберпростір. Кібернетичні загрози охоплюють усі базові сфери суспільної і громадської діяльності (політичну, безпекову, правову, економічну, інфраструктурну, соціальну тощо), загрозливо впливаючи на складові сектору безпеки і оборони України, основних суб'єктів національної системи кібербезпеки та на органи державної влади України в цілому.

У цьому аспекті передумовою до формування ефективної системи підготовки кадрів у сфері кібербезпеки в умовах розвитку цифрового суспільства України буде повна й відкрита освітня взаємодія держави та приватного сектора, без якого неможливо побудувати ефективну кібернетичну освіту.

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Наукові напрацювання вчених і практиків засвідчують, що професійна підготовка фахівців у сфері кібербезпеки є одним із напрямів державної політики у сферах національної безпеки і оборони, без якого є неможливими захищене передавання інформації і відповідно – науково-технічний та соціально-економічний розвиток країни.

Як свідчать останні дослідження і публікації, проблеми професійного розвитку фахівців із кібербезпеки є малодослідженими. Так, І. Діордіца у своїх статтях досліджує питання стандартизації підготовки фахівців із кібербезпеки та здійснює аналіз стану підготовки фахівців у сфері кібернетичної безпеки станом на 2015–2016 роки. С. Мельник у науковій роботі визначає концептуальні основи організації професійної підготовки майбутніх фахівців із кібербезпеки у вищих навчальних закладах. А група науковців у складі В. Бурячка, І. Пархомея, М. Степанова та В. Толубка у своїй статті вивчає проблемні питання та актуальні завдання підготовки фахівців з кібернетичної безпеки галузі знань «Інформаційні технології».

Незважаючи на велику кількість фундаментальних та прикладних робіт, які стосуються актуальних питань підготовки ІТ-фахівців, питанням професійного навчання фахівців із кібербезпеки основних суб'єктів національної системи кібербезпеки приділено мало уваги, що й обумовило актуальність дослідження.

Метою статті є здійснення дослідження системи професійного навчання суб'єктів державної та комерційної кібербезпеки та надання практичних рекомендацій щодо подальшої розбудови системи підготовки кадрів у сфері кібербезпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. З кожним роком ІТ-галузь стрімко розвивається не лише у світі, а й в Україні. Сфера кібербезпеки приваблює українців, особливо молоді, стабільними й хорошими зарплатами, професійним розвитком, кар'єрним ростом та іншими «бонусами», адже надає ІТ-ринку якісний продукт та ефективну співпрацю. На сьогодні, саме сферу кібербезпеки називають «локомотивом» української економіки. І не дарма. Адже згідно з даними платіжного балансу України, експорт комп'ютерних послуг упродовж 2019 року зріс на 30,2% порівняно з попереднім роком і склав 4,17 млрд дол., як повідомляє Асоціація ІТ України [1].

Українська ІТ-індустрія як невід'ємна частина глобальної економіки безпосередньо залежить від навичок та знань фахівців, які працюють у галузі, а подальший фінансовий успіх – від кількості та якості кадрів. Тому розвиток кадрового потенціалу в Україні – одне з головних питань для представників вітчизняного ринку кібер-послуг. На теперішній час в галузі кібербезпеки, за різними оцінками, – більш ніж 120 тис. спеціалістів з розробки програмного забезпечення, а приріст спеціалістів, за неофіційними даними, становить близько 19% щороку.

Проте, незважаючи на помітну динаміку приросту кадрів, на сьогодні для українського ринку кібербезпеки дедалі актуальнішим стає питання кадрового голоду. Цей виклик не унікальний для України – перед ним постає і низка інших країн, де активно розвивається кіберіндустрія, і проблема стає глобальною. У рамках опитування, проведеного Асоціацією ІТ Ukraine, практично кожен з керівників ІТ-компаній, що працюють на території України, акцентував питання розвитку та подальшої модернізації освітньої системи як нагальне та актуальне.

Сучасне суспільство характеризується стрімкими змінами в усіх сферах життя, що особливо впливає на розвиток освітянського простору. Освітня сфера нині зазнає значних трансформаційних процесів та вимагає нових та сучасних освітніх підходів. Тому вимогою сьогодення стає апробація й упровадження інноваційних освітніх технологій у навчальний процес, у тому числі й у сфері кібербезпеки. Концепція розвитку цифрових компетентностей, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 року № 167-р [2], визначає у тому числі здобуття особою цифрової освіти з використанням інформаційних ресурсів, нових освітніх технологій та цифрових освітніх ресурсів, спрямованих на підвищення рівня цифрових навичок та цифрових компетентностей.

В умовах інформаційного суспільства деякі аспекти традиційного навчання поступово втрачають свій сенс. Тому дієвим інструментом поліпшення якості освіти визначають застосування компетентнісного підходу до неї, який на перше місце ставить не поінформованість особи, а вміння на основі знань розв'язувати проблеми, які виникають у різних ситуаціях. Тому, з метою створення ефективної системи професійного (корпоративного) навчання фахівців із кібербезпеки, потрібно змінювати технологію навчального процесу та підходи до його організації.

На теперішній час нормативно-правовим підґрунтям організації професійного навчання є Закон України від 12 січня 2012 року № 4312-VI «Про професійний розвиток працівників» [3], який визначає правові, організаційні та фінансові засади функціонування системи професійного розвитку працівників. Так, відповідно до статті 6 зазначеного Закону, роботодавці можуть здійснювати формальне і неформальне професійне навчання працівників. Враховуючи, що формальне професійне навчання працівників – це набуття працівниками професійних знань, умінь і навичок безпосередньо у роботодавця відповідно до вимог державних стандартів освіти, а неформальне професійне навчання працівників – це набуття

працівниками професійних знань, умінь і навичок, яке не регламентоване місцем набуття, строком та формою навчання, можна вважати, що основні суб'єкти національної системи кібербезпеки (Держспецзв'язку, Нацполіція, СБ України, Міноборони, Генштаб ЗС України, розвідувальні органи України), які відносяться до державної кібербезпеки, надають формальну професійну освіту, а ІТ-компанії, які відносяться до комерційної кібербезпеки, організовують неформальну професійну освіту, або так зване корпоративне навчання.

Науковці розрізняють дві основні форми професійного навчання в трудових колективах: навчання безпосередньо на робочому місці та навчання поза робочим місцем. Вибір форми професійного навчання здійснюється роботодавцем і залежить від мети навчання й можливостей підприємства.

Навчання на робочому місці організовується безпосередньо для органу (підрозділу) або компанії та її працівників. Співробітник навчаючись на робочому місці підтримує на належному рівні набуті знання та удосконалює практичні навички для якісного та ефективного виконання службових обов'язків. Перевагами такого навчання є своєчасність навчання та використання вивченого на робочому місці, а недоліками – вузько спрямованість та обмеженість ситуацією, що не дозволяє вийти за рамки традиційної поведінки й не дає можливостей для розкриття потенціалу працівника. Навчання поза робочим місцем може здійснюватись будь де: в конференц-залі, кафетерії або на свіжому повітрі. При цьому такі заняття можуть проходити у виді лекції, конференції, тематичної дискусії, семінару, он-лайн курсу, вебінару, воркшопу, корпоративного блогу тощо.

Необхідно зазначити, що в науковій літературі розрізняють також закрите або відкрите професійне навчання. Закрите навчання організовується персоналом підприємства, без запрошення інших фахівців, а відкрите навчання здійснюється зовнішніми викладачами (тренерами). Може бути й комбінована форма навчання, яка передбачає залучення внутрішніх і зовнішніх інструкторів [4].

Деяким прикладом організації внутрішньої системи навчання фахівців із кібербезпеки є досвід підрозділів комерційної кібербезпеки, де система корпоративного навчання є важливим інструментом для розвитку кадрового потенціалу, та є поєднанням навчання безпосередньо на робочому місці та поза ним.

Підвищення кваліфікації персоналу будь-якої ІТ-компанії сьогодні обумовлено вимогами ринкової конкуренції, потребою в оптимізації роботи колективу та необхідністю змін. Корпоративне навчання надає компанії новий імпульс, забезпечує її конкурентоспроможність і виводить персонал на якісно інший рівень. Корпоративне навчання покликане створити управлінську команду на дуже високому рівні, а його завдання – об'єднати керівників-професіоналів в різних сферах діяльності. Як і партнерство з вищими навчальними закладами, цей тип навчання є характерним як для великих міжнародних компаній, так і для менших представників ІТ-індустрії. Внутрішні освітні ініціативи компаній мають кілька напрямків: це навчальні довгострокові програми, окремі лекції та воркшопи тощо, які мають у переважній більшості звичний для кіберосвіти дистанційний режим навчання. Тематика охоплює важливі сегменти знань та навичок, що необхідні для подальшого гармонійного розвитку співробітників та акумулювання експертизи всередині компанії: комунікаційні навички та робота в команді, управління проєктами, вивчення іноземних мов та ініціативи технічного спрямування. «По-перше, за допомогою програм у сфері корпоративної освіти ми можемо виконувати складні завдання для задоволення потреб замовника. По-друге, спеціалісти обирають собі місце роботи не тільки за параметром заробітної платні, але здебільшого йдуть

туди, де бачать перспективи для розвитку себе як професіонала. По-третє, компанія залучає найкращі кадри з ринку, і проведення навчань дозволяє нам накопичувати експертизу, яка робить нас привабливішими в очах майбутніх замовників. Нарешті, завдяки навчанням ми можемо розв'язати різні проблеми, з якими стикаємось в роботі як спеціалісти», – розповідають в Intellias, що є провідною компанією в IT-галузі [5].

Підтверджує цю тезу і Тетяна Хряпіна, керівник відділу навчання компанії GlobalLogic: «Одне з головних завдань, які ставить для себе компанія, запускаючи освітні ініціативи, – це поглиблення обміну досвідом та підвищення кваліфікації наших спеціалістів. Наші інженери ведуть велику кількість різноманітних проєктів, і за допомогою освітньої платформи GlobalLogic Education вони знаходять потрібну експертизу, знання та підтримку, необхідну для розвитку. Також ми стаємо більш конкурентними на ринку та можемо надавати якісніші послуги нашим партнерам та замовникам» [5].

Слід зазначити, що корпоративне навчання є відкритим не лише для працівників IT-бізнесу, а й для зовнішніх користувачів. Крім цього, в деяких компаніях корпоративна освіта виокремлюється у спеціалізовані департаменти, академії та навіть університети, що мають стратегічне значення для подальшого розвитку сфери кібербезпеки. Яскравим прикладом такого виокремлення освітнього напрямку є корпоративний університет корпорації SoftServe, заснований у 2008 році. Нині це потужний навчальний підрозділ, що здійснює діяльність за декількома векторами роботи, спрямованих на розвиток як спеціалістів компанії, так і на тих, хто хоче опанувати спеціальність у сфері кібертехнологій. В університеті на постійній основі функціонують декілька проєктів: IT Academy – підрозділ, що проводить технологічні курси для кіберзахисників; Training and Development Group – підрозділ, що організовує та проводить внутрішні навчання та тренінги працівників; Language School – корпоративна мовна школа, що проводить індивідуальні навчання з іноземних мов; E-learning team – підрозділ, що здійснює розробку внутрішніх онлайн-курсів; Сертифікаційний центр, який надає можливість проходити внутрішні та міжнародні технологічні сертифікації. Зазначені підрозділи, на кшталт SoftServe, покривають по суті всі потреби спеціалістів у сфері професійної освіти, створюючи необхідні умови для розвитку талантів всередині компанії.

При цьому, більшість освітніх ініціатив IT-компаній для слухачів безкоштовні – комерційна кібербезпека не розглядає корпоративні програми як джерела прибутку. Навпаки, внутрішнє навчання – це суттєвий пункт видатків. Загалом же корпоративні програми реалізують IT-компанії в містах, де розташовані їхні офіси, і фактично доступні в усіх великих населених пунктах країни, формуючи один з головних елементів інфраструктури української кіберіндустрії.

Таким чином, до переваг корпоративного навчання комерційної кібербезпеки слід віднести максимальну участь фахівців компанії в навчальному процесі, повну адаптованість навчальних програм до цілей і завдань компанії, консалтингову допомогу викладачів та можливість проведення занять на будь якій території.

Процес професійного навчання фахівців із кібербезпеки основних суб'єктів національної системи кібербезпеки має свої особливості. Він проводиться в умовах постійної службової та бойової готовності та характеризується різко вираженою практичною спрямованістю. Підготовка протікає в умовах високого рівня інтелектуального, морального, психологічного та фізичного напруження, а процес навчання знаходиться в безпосередній залежності від технічних можливостей того чи іншого органу або підрозділу.

Професійне навчання фахівців із кібербезпеки основних суб'єктів національної системи кібербезпеки – організована та цілеспрямована система навчання, що передбачає:

- задоволення потреб основних суб'єктів національної системи кібербезпеки кваліфікованим особовим складом;
- набуття нових та/або вдосконалення раніше набутих знань, практичного досвіду виконання завдань та обов'язків у службовій діяльності;
- оновлення, розширення і формування нових професійних знань за напрямками діяльності;
- вивчення сучасних методів управління, ознайомлення з досягненнями науки і техніки та перспективами їх розвитку;
- створення умов щодо професійного та особистісного розвитку.

Враховуючи зазначене, можна зробити висновок, що професійне навчання фахівців основних суб'єктів національної системи кібербезпеки повинне стати відповіддю на виклики, які постають перед сучасною освітою. У зв'язку з цим управління розвитком персоналу повинно сконцентрувати свої зусилля на вирішенні таких проблем, як розробка стратегії з питань формування кваліфікованого персоналу; визначення потреб у навчанні працівників; вибір форм і методів професійного розвитку персоналу; вибір програмно-методичного та матеріально-технічного забезпечення процесу навчання; фінансове забезпечення всіх видів навчання в потрібній кількості.

У цьому аспекті пройти навчання загальним і професійним цифровим компетенціям, ІТ-технологіям та знанням у сфері кібербезпеки, набути фахові компетенції і попрактикуватися в умовах, максимально наближених до реальних кіберзагроз, працівникам державних і недержавних суб'єктів кібербезпеки можуть допомогти, наприклад, віртуально-навчальні лабораторії для моделювання процесів у кібербезпеці, впровадження яких у практичну площину кіберосвіти стане дієвою розбудовою системи підготовки кадрів у сфері кібербезпеки.

З'ясуємо сутність поняття «віртуально-навчальна лабораторія», визначивши при цьому значення слів «віртуальна реальність» та «навчальна лабораторія». Віртуальна реальність – це комп'ютерні системи, які забезпечують візуальні й звукові ефекти, що занурюють глядача в уявний світ за екраном. За іншим трактуванням – це нова технологія безконтактної інформаційної взаємодії, яка створює за допомогою комплексних мультимедіа операційних середовищ ілюзію безпосереднього входження й присутності в реальному часі в стереоскопічно представленому «екранному світі». Більш абстрактно – це світ, створений в уяві користувача [6, с. 6]. Навчальна лабораторія – навчально-допоміжна установа, призначена для проведення практичних занять. Оснащена спеціальним обладнанням, апаратурою та матеріалами для проведення демонстрацій дослідів і виконання самостійних робіт [7, с. 185]. Поєднавши ці два поняття, під віртуально-навчальною лабораторією слід розуміти віртуальне середовище навчання, яке дозволяє моделювати поведінку об'єктів реального світу в інформаційно-освітньому середовищі та оволодівати новими знаннями та вміннями.

Чинниками створення та впровадження віртуальних лабораторій у деяких сферах діяльності з одного боку став швидкий розвиток інформаційних технологій, а з іншого – велика ціна апаратного обладнання для проведення тих чи інших практичних занять. Віртуальна лабораторія для вивчення різноманітних технологій насправді не існує у вигляді окремого приміщення, проте її функціональні можливості реалізуються із застосуванням реальних апаратно-програмних засобів та комп'ютерних мереж [8, с. 130]. Така лабораторія розробляється під певну предметну галузь, яка надає необхідний інструментарій для розв'язування задач

та проведення віртуальних експериментів у даній предметній галузі. Основним завданням віртуальної лабораторії інформаційних технологій є моделювання процесів обробки даних у сучасних інформаційних системах та мережах.

Програмною основою спроектованої віртуальної лабораторії є технології хмарних обчислень, які доступні, у тому числі, у режимі віддаленого доступу через канали глобального зв'язку, наприклад Інтернету. Нагадаємо, що хмарними називають такі технології, які забезпечують доступ до обчислювальних ресурсів засобами протоколу передавання гіпертексту (HTTP, HTTPS). Тобто хмарними є технології, які забезпечують можливість роботи з її ресурсами (апаратним, системним, прикладним програмним забезпеченням) засобами веббраузера [8, с. 131]. Наприклад, співробітник, перебуваючи вдома, в Інтернет-кафе або навіть у закордонному відрядженні для доступу до віртуально-навчальної лабораторії може використовувати ноутбук, планшетний комп'ютер або смартфон.

Як відомо, системні вимоги щодо розгортання хмарної інфраструктури передбачають використання двох комп'ютерів, один з яких виконуватиме функції сервера управління та первинного сховища, а інший відповідатиме за роботу віртуальних машин (гіпервізор) та міститиме вторинне сховище (рис. 1).

Зазвичай у віртуальній лабораторії відомості з предметної галузі базуються на окремих фактах, а тому обмежені набором заздалегідь передбачених експериментів. Інший підхід передбачає можливість проводити будь-які експерименти, не обмежуючись заздалегідь підготовленим набором результатів. Широкий спектр можливостей спеціального програмного забезпечення для віртуалізації надає унікальні можливості при організації навчального процесу, що і підтверджує доцільність та можливість його широкого використання як основного засобу формування системи знань, умінь та навичок при вивченні загальних і професійних цифрових компетенцій, ІТ-технологій та знань у сфері кібербезпеки, а також при формуванні системи умінь у галузі інформаційних технологій.

Основними характеристиками наведеної моделі віртуально-навчальної лабораторії є:

- можливість здійснення обслуговування за потреби (користувач може негайно отримати системні ресурси (увімкнути, перезавантажити віртуальний комп'ютер) без попереднього запиту;

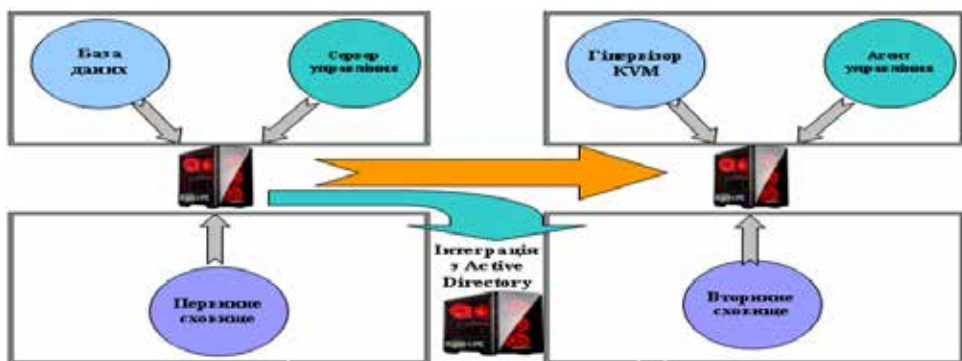


Рис. 1. Структурна схема моделі віртуально-навчальної лабораторії для моделювання процесів у кібербезпеці

Розробив автор

– повсюдний доступ не залежно від географічного розташування;
 – еластичність масштабування, яка передбачає можливість зміни обсягу обчислюваних ресурсів без суттєвих змін у роботі операційних систем [8, с. 134].

Проект віртуально-навчальної лабораторії надасть широкі можливості для створення різних навчальних ситуацій у сфері кібербезпеки, в яких користувачі зможуть освоювати і відпрацьовувати необхідні навички в службовій діяльності. Серед них: інформаційна грамотність (тобто вміння шукати інформацію, порівнювати її з різних джерел, розпізнавати та вибирати найнеобхідніше); мультимедійна грамотність – здатність розпізнавати і використовувати різні типи медіаресурсів як у роботі, так і в навчанні; організаційна грамотність (здатність планувати свій час так, щоб встигнути все, що заплановано); розуміння взаємозв'язків, які існують між різними людьми, групами та організаціями; комунікативна грамотність (це навички ефективного спілкування та співробітництва); продуктивна грамотність – здатність до створення якісних продуктів, можливість використання засобів планування тощо.

Серед переваг застосування віртуально-навчальної лабораторії для моделювання процесів у кібербезпеці для освітніх потреб державної і приватної кібербезпеки слід виділити:

- у загальноосвітньому аспекті:
 - формування фахових компетенцій, які можуть бути безпосередньо перенесені в реальність;
 - підвищення якості самостійної навчально-пізнавальної діяльності;
 - зацікавленість у вивченні матеріалу, розвиток мотиваційної діяльності;
 - доступність та автоматизацію операцій;
 - постійне удосконалення програмних систем та технологій тощо [9, с. 100];
- у організаційно-технічному аспекті:
 - заощадження на придбанні апаратного забезпечення;
 - доступ до комп'ютерів віртуально-навчальної лабораторії можна забезпечити із традиційних та мобільних платформ, використовуючи стандартні протоколи (RDP, SSH, VNC);
 - можливість використання різноманітних операційних систем;



Рис. 2. Функціональна схема моделі віртуально-навчальної лабораторії для моделювання процесів у кібербезпеці

Розробив автор

- можливість використання потенційно небезпечного програмного забезпечення без загрози ушкодження реальних комп'ютерів;
- можливість створення необхідних апаратних конфігурацій;
- можливість об'єднання віртуальних машин у локальну мережу та доступ до них засобами поширених протоколів;
- високу мобільність працівників та кібертренерів (викладачів), що вирішує питання «прив'язаності» до певного місця, а також створює можливості для самостійної роботи фахівців у сфері кібербезпеки.

Основними недоліками віртуально-навчальної лабораторії та хмарних технологій у цілому є:

- безпека інформації (не кожному користувачу зберігання особистих даних на віддаленому сервері видається надійним);
- постійне з'єднання з мережею Інтернет, а також потреба у надійному з'єднанні з нею;
- можливість втрати даних у «хмарі» (якщо дані втрачаються – вони втрачаються назавжди).

Сучасний освітній процес спирається все більше і більше на інформаційні технології. Віртуальні освітні технології в світі тільки розпочали конкурувати з традиційними формами навчання, та в умовах сьогодення є безсумнівною підтримкою та стимулом до плідного навчання, цікавої наукової діяльності та законодавчої ініціативи.

Використання та подальше впровадження віртуально-навчальної лабораторії для моделювання процесів у кібербезпеці для потреб державної і приватної кібербезпеки стане ефективним інструментом навчання, який дозволить рухатися власною освітньою траєкторією та розширить коло навчальних задач і збагатить їх сучасним змістом. Практика засвідчує, що ніяка теорія не буде реалізована в освітній діяльності, якщо для її впровадження не буде розроблений відповідний алгоритм. Тому надалі вектор досліджень у сфері кіберосвіти необхідно спрямовувати на створення освітньої медіатехнології як цілісної системи підготовки кадрів у сфері кібербезпеки в умовах розвитку цифрового суспільства України.

Висновки. Експертні дослідження свідчать, що в сучасному світі підготовка кадрів із кібербезпеки не може обмежуватися лише отриманням вищої освіти у закладах освіти за відповідною спеціальністю. Для збереження належної конкурентоспроможності та професійного рівня цим фахівцям необхідно перманентно підвищувати свою кваліфікацію на засадах так званої концепції безперервної освіти (або «освіти протягом життя»), множинність форм та методів якої відкриває ще один широкий та перспективний напрям для галузевого кібербезпекового державно-приватного партнерства. Можливі декілька варіантів роботи в цьому напрямі, серед яких перепідготовка в рамках післядипломної освіти фахівців у споріднених з кібернетичною безпекою спеціальностях, застосування нелінійної схеми підготовки фахівців, використання потенційних можливостей неформальної освіти для підвищення кваліфікації фахівців-практиків через проведення кібертренінгів, семінарів, міжнародних стажувань тощо [10, с. 62].

Критично важливим є також забезпечення належного рівня обізнаності персоналу компаній та установ у питаннях кібернетичної безпеки, – знову ж таки спільними зусиллями приватних та державних суб'єктів. Форми кібербезпекового державно-приватного партнерства тут можуть бути різноманітними: спільні семінари, тренінги, онлайн курси, залучення науково-аналітичних та консалтингових компаній усіх форм власності і багато іншого. Крім того, необхідними є регулярні

тестування (навчання) на проникнення, моделювання загроз, грамотність поведінки працівників/користувачів у мережі (дотримання елементарних правил онлайн безпеки, стійкість до спроб фішингу тощо).

Навчання протягом життя виходить на чільні позиції у світових освітніх процесах – це диктується базовими тенденціями сучасного розвитку людства. Такий підхід, на наш погляд, дозволить кардинально змінити систему підготовки кадрів у сфері кібербезпеки. Адже до цього часу, на жаль, у переважній більшості вона зорієнтована на запити минулого. Сучасна ж економіка потребує кадрів, готових працювати в умовах конкуренції, тобто в інноваційній економіці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Як карантин вплинув на українських програмістів. *Українське інтернет-видання «День»*. URL: <https://m.day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/it-v-onlayn>
2. Про схвалення Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України № 167-р від 03.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80#Text>
3. Про професійний розвиток працівників : Закон України № 4312-VI від 12.01.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4312-17#Text>
4. Литовченко І. М. Форми й методи корпоративного навчання у контексті навчання дорослих. *Освіта дорослих: теорія, досвід, перспективи*. 2015. Вип. 2. С. 45–50.
5. Розвиток української ІТ-індустрії. Аналітичний звіт. URL: https://ko.com.ua/files/u125/Ukrainian_IT_Industry_Report_UKR.pdf
6. Крупський Я. В. Тлумачний словник з інформаційно-педагогічних технологій : словник / Я. В. Крупський, В. М. Михалевич. Вінниця : ВНТУ, 2010. 72 с.
7. Гончаренко С. У. Український педагогічний словник / Семен Гончаренко ; гол. ред. С. Головки. Київ: Либідь, 1997. 373 с.
8. Олексюк В. П. Досвід організації віртуальних лабораторій на основі технологій хмарних обчислень. *Інформаційні технології в освіті*. 2014. Вип. 20. С. 128–138.
9. Бурячок В. Л. Віртуальна лабораторія для моделювання процесів в інформаційній та кібербезпеці як засіб формування практичних навичок студентів / В. Л. Бурячок, С. М. Шевченко, П. М. Складанний. *Кібербезпека: освіта, наука, техніка*. 2018. № 2. С. 98–104.
10. Державно-приватне партнерство у сфері кібербезпеки: міжнародний досвід та можливості для України : аналіт. доп. / за заг. ред. Д. Дубова. К. : НІСД, 2018. 84 с.

REFERENCES:

1. Yak karantyn vplynuv na ukrainskykh prohramistiv. *Ukrainske internet-vydannia "Den"* [How the quarantine affected Ukrainian programmers. Ukrainian online publication "Den"]. URL: <https://m.day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/it-v-onlayn>
2. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2021). Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku tsyfrovyykh kompetentnostei ta zatverdzhennia planu zakhodiv z yii realizatsii [On the approval of the Concept of the development of digital competences and the approval of the plan of measures for its implementation]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80#Text>
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012). Pro profesiyni rozvytok pratsivnykiv [About the professional development of employees]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4312-17#Text>
4. Lytovchenko I. M. (2015) Formy y metody korporatyvnoho navchannia u konteksti navchannia doroslykh [Forms and methods of corporate training in the context of adult education]. *Osvita doroslykh: teoriia, dosvid, perspektyvy*. Vup. 2. 45–50.
5. Rozvytok ukrainskoi IT-industrii. Analitychnyi zvit [Development of the Ukrainian IT industry. Analytical report]. URL: https://ko.com.ua/files/u125/Ukrainian_IT_Industry_Report_UKR.pdf

6. Krupskyi Ya. V. (2010) Tlumachnyi slovnyk z informatsiino-pedahohichnykh tekhnolohii : slovnyk [Explanatory dictionary of information and pedagogical technologies: dictionary]. Vinnytsia : VNTU, 72 s.
7. Honcharenko S. U. (1997) Ukrainskyi pedahohichnyi slovnyk [Ukrainian pedagogical dictionary]. Kyiv : Lybid, 373 s.
8. Oleksiuk V. P. (2014) Dosvid orhanizatsii virtualnykh laboratorii na osnovi tekhnolohii khmarnykh obchyslen [Experience in organizing virtual laboratories based on cloud computing technologies]. *Informatsiini tekhnolohii v osviti*. Vyp. 20. 128–138.
9. Buriachok V. L. (2018) Virtualna laboratoriiia dlia modeliuvannia protsesiv v informatsiinii ta kiberbezpetsi yak zasib formuvannia praktychnykh navychok studentiv [Virtual laboratory for modeling processes in information and cyber security as a means of forming students' practical skills]. *Kiberbezpeka: osvita, nauka, tekhnika*. № 2. 98–104.
10. Derzhavno-pryvatne partnerstvo u sferi kiberbezpeky: mizhnarodnyi dosvid ta mozhlyvosti dlia Ukrainy : analit. dop. [Public-private partnership in the field of cyber security: international experience and opportunities for Ukraine]. NISD, 2018, 84 s.

УДК 351.72:336

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.2>

СУЧАСНІ ЦИФРОВІ ІНСТРУМЕНТИ ПІДВИЩЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ

Барич-Тіновська Л. П. – здобувачка третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» Інституту державного управління Національного університету «Львівська політехніка»
ORCID: 0000-0003-0914-3043

Дурман О. Л. – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету
ORCID: 0000-0001-7829-9944
Scopus Author ID: 57218278245

Стаття присвячена проблемам підвищення прозорості процесів використання публічних коштів засобами сучасних цифрових інструментів. При проведенні фінансової децентралізації в Україні було створено модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин, яка докорінно змінила бюджетну систему країни. Тому відбувається насичення управлінських процесів цифровими інструментами, що забезпечують швидкість та ефективність управлінських рішень у сфері фінансів.

Вказується, що до 2015 року норми щодо публічного доступу та інформаційної відкритості з питань використання публічних коштів носили фрагментарний і несистемний характер, що викликало істотні ризики спотворення прав громадян на інформацію та конституційне право на здійснення влади. Саме тому було розроблено та прийнято низку нормативно-правових документів, серед яких є: Закон України «Про відкритість використання публічних коштів»; Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» та Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки; Стратегія управління державними фінансами на 2021–2025 рр. та Стратегія цифровізації системи управління державними фінансами.

На основі норм цих документів було створено Єдиний веб-портал використання публічних коштів, що є офіційним державним інформаційним ресурсом у мережі інтернет, на якому оприлюднюється інформація у вигляді відкритих даних. Його розвитком стала інформаційно-аналітична система «Прозорий бюджет». Ця система включає в себе велику кількість цифрових інструментів (модулів та віджетів), які призначені для інформування в доступній формі широкого кола громадськості про фінансову та бюджетну політику України.

У висновку вказано, що запровадження цифрових платформ та інструментів роботи з фінансовими даними на державному та місцевому рівнях показало свою дієвість в умовах воєнної агресії Російської Федерації проти України та продовжує слугувати основою для функціонування всієї бюджетно-фінансової системи нашої держави. А в майбутньому введе на новий рівень взаємовідносини між публічною владою та громадянами.

Ключові слова: фінансова та бюджетна системи, цифрова трансформація публічної влади, ефективне використання публічних коштів, цифрові інструменти фінансово-бюджетної сфери, єдиний веб-портал використання публічних коштів.

Barych-Tinovska L. P., Durman O. L. Modern digital tools for increasing the transparency and efficiency of using public funds

The article is devoted to the problems of increasing the transparency of the processes of using public funds by means of modern digital tools. During financial decentralization in Ukraine, a model of financial provision of local budgets and inter-budget relations was created, which fundamentally changed the country's budget system. Therefore, there is a saturation of management processes with digital tools that ensure the speed and efficiency of management decisions in the field of finance.

It is indicated that until 2015, the norms regarding public access and information openness regarding the use of public funds were of a fragmented and non-systemic nature, which caused significant risks of distortion of citizens' rights to information and the constitutional right to exercise power. That is why a number of regulatory and legal documents were developed and adopted, among which are: Law of Ukraine "On Open Use of Public Funds"; Sustainable Development Strategy "Ukraine – 2020" and the Strategy for Reforming the Public Administration of Ukraine for 2016–2020; State Finance Management Strategy for 2021–2025 and Strategy for Digitization of the State Finance Management System.

Based on the norms of these documents, the Unified web portal for the use of public funds was created, which is an official state information resource on the Internet, where information is published in the form of open data. Its development was the information and analytical system "Transparent Budget". This system includes a large number of digital tools (modules and widgets) that are designed to inform a wide range of the public about the financial and budget policy of Ukraine in an accessible form.

The conclusion states that the introduction of digital platforms and tools for working with financial data at the state and local levels has shown its effectiveness in the conditions of the military aggression of the Russian Federation against Ukraine and continues to serve as the basis for the functioning of the entire budgetary and financial system of our state. And in the future, it will bring the relationship between public authorities and citizens to a new level.

Key words: *financial and budgetary systems, digital transformation of public authorities, effective use of public funds, digital tools of the financial and budgetary sphere, a single web portal for the use of public funds.*

Постановка проблеми. З початку реформи децентралізації до її завдань входили адміністративно-територіальна реформа з укрупненням адміністративно-територіальних одиниць рівня громад (міст, селищ, сіл), передача повноважень та ресурсів на їх виконання цим укрупненим громадам, відповідна фінансова децентралізація, підвищенням прозорості управлінських процесів у владних структурах, у тому числі й через запровадження в діяльність цих структур сучасних управлінських підходів та сучасних інформаційних технологій, що повинно було призвести до зростання громадянської активності мешканців громад та підвищення їх впливу на управлінські рішення органів місцевого самоврядування та, в широкому сенсі, на рішення всіх органів публічної влади.

Під час проведення фінансової децентралізації в Україні було створено таку модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин, яка докорінно змінила бюджетну систему країни та стала підґрунтям у проведенні реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, забезпечила надходження та оптимізацію видатків місцевих бюджетів з метою збільшення фінансових ресурсів для ефективного здійснення власних і делегованих повноважень органами місцевого самоврядування та гарантування участі мешканців громад, активістів та неурядових організацій у процесах ухвалення управлінських рішень у публічній сфері.

Водночас відбувається насичення цих управлінських процесів цифровими інструментами, що забезпечують швидкість та ефективність цих управлінських рішень. Однак поки що відсутня єдина система цифровізації цієї сфери, в більшості випадків вона реалізується «клаптиково», хоча певні успішні практики, звичайно, є.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами формування, впровадження та моніторингу реалізації ефективної фінансової, податкової та бюджетної політики займалися – Е. Лібанова, С. Лондар, І. Чугунов. Проблеми розвитку та управління змінами в фінансовій системі України досліджували такі вітчизняні вчені О. Василик, Т. Єфименко, О. Любіч. Децентралізація, регіональна політика і реформування місцевого самоврядування є сферою наукових інтересів Т. Пахомової, П. Петровського, О. Пухкала. Різні аспекти цифровізації діяльності органів публічної влади та електронного урядування розглядали Д. Дубов, П. Клімушкін,

О. Нестеренко, а підвищення ефективності публічного управління та покращення відкритості влади – М. Дурман, І. Лопушинський, А. Семенченко та інші.

Формулювання мети статті. Метою статті є вивчення сучасних інструментів забезпечення прозорості бюджетних процесів на державному та місцевому рівні, а також розширення можливостей участі громадян в процесах ухвалення управлінських рішень. Особливу увагу буде звернуто на застосування сучасних інформаційних технологій та цифровізацію (диджиталізацію) процесів публічного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Існує загальносуспільна потреба забезпечення публічного доступу та інформаційної відкритості щодо використання публічних коштів – коштів платників податків України, які витрачаються розпорядниками коштів державного і місцевого бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного страхування і органами пенсійного фонду. До 2015 року норми щодо публічного доступу та інформаційної відкритості з питань використання публічних коштів носили фрагментарний, розмитий і несистемний характер, що суттєво звужували права громадян на публічний доступ до інформації щодо використання їх коштів як платників податків.

За відсутності ефективної організаційно-правової системи публічного доступу та інформаційної відкритості щодо використання публічних коштів виникають істотні ризики спотворення прав громадян на інформацію та конституційне право на здійснення влади, приховування корупційних діянь та уникнення відповідальності за їх вчинення, що в цілому знижує ефективність використання обмежених суспільних фінансових ресурсів та не сприяє довірі громадян до інститутів держави і місцевого самоврядування.

Саме тому на виконання завдань Стратегії розвитку системи управління державними фінансами [1] з метою забезпечення відкритості у сфері використання публічних коштів платників податків України, які витрачаються розпорядниками коштів державного і місцевого бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності було розроблено та прийнято 11 лютого 2015 року Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» [2]. Зокрема, Закон поширюється на відносини, пов'язані з підготовкою і оприлюдненням розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, інформації про заплановане і фактичне використання публічних коштів. Також в цьому законі вперше було визначено такий термін, як *публічні кошти* – кошти державного бюджету (крім таємних видатків), бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності.

Реалізація норм цього Закону закріпила в Україні на законодавчому рівні сучасний стандарт країн Європейського Союзу щодо взаємодії держави і громадянського суспільства, що сприяє інтеграційному поступу України до ЄС. Адже раніше існував певний правовий «вакуум» щодо визначення того, яка ж інформація повинна бути у вільному доступі, у вигляді відкритих даних чи самостійно розкриватися певними публічними суб'єктами.

Подальшим поступом реформування фінансової системи, наближенням її до європейських стандартів та інтеграції до світового фінансового простору стало

прийняття Кабінетом міністрів України розпорядження від 8 лютого 2017 р. № 142-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки» [3].

Документ базувався на таких стратегічних документах, як Порядок денний сталого розвитку на період до 2030 року, ухвалений на саміті сталого розвитку, що проходив 25 вересня 2015 р. у м. Нью-Йорку, Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» та Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки і відображала міжнародні зобов'язання України відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом.

Метою цієї Стратегії стала подальша розбудова сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави у середньо- та довгостроковій перспективі.

Основними цілями Стратегії в частині реформування системи управління державними фінансами стали:

- повноцінне впровадження стратегічного та середньострокового бюджетного планування, що забезпечить розподіл ресурсів відповідно до визначених пріоритетів держави та посилення загальної бюджетно-податкової дисципліни;
- підтримка процесу бюджетної децентралізації шляхом забезпечення чіткого розподілу відповідних повноважень і ресурсів, а також забезпечення підзвітності місцевих бюджетів;
- підвищення рівня управлінської підзвітності та ефективності внутрішнього контролю та аудиту в органах влади на центральному та місцевому рівні.

У частині реформування міжбюджетних відносин та фіскальної децентралізації передбачалось виконання низки завдань, серед інших, передбачалося *посилення фінансової прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування*:

- уточнення повноважень органів державного фінансового контролю щодо місцевих бюджетів, перегляд контрольних повноважень місцевих фінансових органів (внутрішній контроль та аудит), уніфікація підходів до проведення аудиту місцевих бюджетів органами державного фінансового контролю та незалежними зовнішніми аудиторами;
- розроблення загальних рекомендацій для органів місцевого самоврядування щодо підготовки та затвердження бюджетних регламентів;
- запровадження на постійній основі механізмів контролю з боку громадськості за управлінням місцевими фінансами та комунальним майном.

Реалізація вищевказаних завдань знайшла своє відображення у низці нормативно-правових актах, прийнятих протягом 2017–2020 років, які збільшували надходження до місцевих бюджетів, запроваджували новітні методики та інструменти бюджетування, диверсифікацію надходжень до бюджетів громад, забезпечували відкритість бюджетного процесу та контроль мешканців за процедурами публічного управління місцевими фінансами.

Наступним стратегічним документом стала «Стратегія управління державними фінансами на 2021–2025 рр.» з відповідним їй планом заходів, який було прийнято у грудні 2021 року [4]. Цим документом, наприклад, передбачається побудова сучасної, стійкої та ефективної системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення збереження фінансової стабільності держави та створення умов для сталого зростання соціально-інклюзивної економіки через підвищення результативності мобілізації та витрачання державних коштів. Результатом її реалізації повинна стати більш ефективна система управління

державними фінансами, яка разом з реформованою системою державного управління сприятиме сталому соціально-економічному розвитку держави, конкурентоспроможності економіки та динамічній інтеграції України в міжнародні ринки, зокрема в спільний ринок держав – членів ЄС [5].

Метою реалізації документу є скорочення дефіциту загальнодержавного управління і зниження темпів приросту державного боргу, передбачуваність та послідовність фінансової політики, раціональне використання ресурсів із одночасним підвищенням ефективності їх використання, супроводжуватимуться заходами протидії багатьом зовнішнім та внутрішнім загрозам дестабілізації.

Крім того, держава спрямовує свої зусилля на подальшій цифровізації (диджиталізації) державноуправлінських процесів на різних рівнях управління фінансово-бюджетної сфери. Так, було розроблено «Стратегію цифровізації системи управління державними фінансами», яку було схвалено у листопаді 2021 року [6]. Зусилля у податковій сфері були спрямовані на покращення цифрових послуг для платників податків та посилення ефективності діяльності Державної податкової служби, зокрема щодо впровадження системи управління ризиками, гармонізації вітчизняного законодавства з законодавством ЄС, удосконалення нормативного забезпечення та пошук IT-рішень, широка комунікаційна підтримка процесу, що впроваджується відповідно до Угоди про Асоціацію України та ЄС.

Саме тому наступними кроками стали розробки та запровадження сучасних цифрових інструментів для підвищення прозорості використання бюджетних коштів серед нефахівців – громадян, активістів, неурядових організацій, що опікуються проблемами у цій сфері. Особливо це стосується саме використанню відкритих даних, про які ми вже неодноразово згадували. Це особливий вид даних, який дозволяє вільно використовувати та легко опрацьовувати дані у форматах, що піддаються автоматичній чи автоматизованій обробці та аналізу [7].

Так, було створено Єдиний веб-портал використання публічних коштів (далі – Єдиний веб-портал), що є офіційним державним інформаційним ресурсом у мережі інтернет, на якому оприлюднюється інформація згідно з цим Законом. Інформація, оприлюднена на Єдиному веб-порталі, є державною власністю та знаходиться у вільному безоплатному доступі. Єдиний веб-портал як Платформа E-data розпочав роботу за адресою <https://e-data.gov.ua> з 15 вересня 2015 року, коли на ньому стали оприлюднюватися всі трансакції Державної казначейської служби. З листопада 2015 року на ньому стала доступною інформація про використання коштів державного і місцевих бюджетів, а у січні 2016 року інформацію почали розкривати суб'єкти господарювання державної і комунальної власності, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків.

З 2018 року Єдиний веб-портал почав функціонувати за новою адресою та з новим функціоналом [8]. Так, на сьогодні на ньому в табличному та графічному вигляді доступні:

- інформація про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку – щодо платежів державних і комунальних установ, Пенсійного фонду України та інших державних фондів відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 14.09.2015 року № 676 [9];

- інформація про договори та стан їх виконання – подається та оприлюднюється розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, відповідно до наказу Міністерства фінансів України від 22.06.2018 року № 575 [10];

- звітність та зведені показники.

Протягом 2018–2020 років було створено узагальнюючу інформаційно-аналітичну систему (ІАС) «Прозорий бюджет», призначену для інформування в доступній формі широкого кола громадськості про фінансову та бюджетну політику України [11], до складу якої увійшов і Єдиний веб-портал. Ця ІАС створює можливості для прозорого діалогу влади з громадськістю з питань планування та виконання бюджету на державному та місцевому рівнях, а розроблялася вона як за кошти державного бюджету, так і за кошти міжнародної технічної допомоги, що надходить в Україну з боку донорів.

Це важливе та корисне джерело даних для експертів, науковців, журналістів, студентів, представників місцевих громад та органів влади, які працюють у напрямках аналізу ефективності публічних видатків, побудови рекомендацій із реформування системи управління публічними фінансами та розбудови механізмів контролю за розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів.

ІАС «Прозорий бюджет» об'єднує три великі ключові модулі відкритих даних у сфері публічних фінансів та бюджетування:

- Єдиний веб-портал використання публічних коштів (<https://Spending.gov.ua>) – найбільша база відкритих даних України у сфері публічних фінансів. Станом на 12.07.2022 р. на порталі вже близько 220,4 млн. транзакцій, оприлюднених Казначейством, та майже 75,2 млн. документів, розміщених розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів [12].

- Бюджет для громадян (<https://Openbudget.gov.ua>) – найбільша база знань про бюджет, де розміщені ключові бюджетні терміни та строки бюджетного процесу, показники державного та місцевих бюджетів у формі відкритих даних [13]. Інструмент BOOST-аналіз є нероздільною частиною «Бюджету для громадян» і покликаний сприяти підвищенню прозорості публічних фінансів, поліпшенню процесів прийняття рішень завдяки аналізу показників бюджетів усіх рівнів аналітиками та громадськими активістами. BOOST-аналіз – це унікальний інструмент, який розроблено за методологією Світового банку та дозволяє проводити аналіз бюджетів усіх рівнів: від громади до держави, в розрізі доходів, видатків, кредитування та фінансування.

- Реєстр проєктів міжнародних фінансових організацій (<https://proifi.gov.ua>), що реалізуються на території України. Він містить детальну інформацію про проєкти соціального й економічного розвитку України, які реалізуються частково або повністю за рахунок пільгового кредитування міжнародних фінансових організацій (МФО) [14].

Крім цих великих модулів в ІАС «Прозорий бюджет» (<https://edata.gov.ua/>) існують і інші цифрові інструменти, що полегшують обробку аналітичної інформації в фінансово-бюджетній сфері для неурядових організацій, активістів громад та пересічних громадян, такі як:

- віджет «Видатки на освіту» (education screen) – аналітичний інструмент для проведення аналізу діяльності закладів вищої та середньої освіти;

- віджет «Відшкодування ПДВ» (pdv screen) – реєстр заяв про повернення суми бюджетного відшкодування податку на додану вартість;

- віджет «Звітність державних банків» (bank screen) – звітність державних банків, а також ключові показники їх діяльності;

- інформація про державний борг (borg screen) – статистика державного боргу, перелік первинних дилерів, календар аукціонів та їх результати;

- віджет бюджету (openbudget widget screen) – представлення основних бюджетних показників громади на її вебсторінці;

– Chrome-розширення (extension screen) – швидкий та зручний спосіб переходу між модулями платформи E-data в браузері Chrome;

– Telegram-бот (telegram-bot screen) – орієнтовний строк введення в експлуатацію цього месенджера публічних фінансів призначено на 15 вересня 2022 року.

Крім того, на платформі E-data розміщується велика кількість навчальних курсів, орієнтованих на підвищення бюджетної грамотності, актуалізацію знань у сфері фінансів, вироблення навичок ефективного контролю за бюджетним процесом тощо.

Таким чином, реалізація норм закону «Про відкритість використання публічних коштів» (як базового) та інших стратегічних документів у сфері фінансів та бюджетування закріплює в Україні на законодавчо-нормативному рівні сучасні цифрові стандарти щодо взаємодії держави і громадянського суспільства, підвищує відкритість процесів використання публічних коштів. Це сприяє інтеграційному поступу України до ЄС та підвищує рівень довіри громадян, неурядових організацій та бізнес-структур до органів публічної влади як на державному, так і на місцевому рівнях.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок. Гарантування участі мешканців громад в управлінських процесах може здійснюватися у різних формах, проте однією із самих цікавих та витребуваною мешканцями є забезпечення прозорості використання публічних коштів (коштів державного та місцевого бюджетів, державних та комунальних підприємств), які направляються на вирішення найгостріших проблем громад, а також слугують підґрунтям поточного функціонування соціальної, освітньої, комунальної, транспортної інфраструктури, а також інфраструктури сфери охорони здоров'я, благоустрою тощо.

Для цього в Україні створено ІАС «Прозорий бюджет», яка включає в себе велику кількість цифрових інструментів (модулів та віджетів), що дають змогу за допомогою відкритих даних аналізувати бюджети різних рівнів, відслідковувати ефективність використання бюджетних коштів, підвищувати власний рівень фінансових та бюджетних знань і вмінь, а також в інтерактивному режимі отримувати всю актуальну інформацію.

Використання цих інструментів (як цифрових, так і звичайних) розширює можливість участі громадян в процесах ухвалення управлінських рішень і дає чітке уявлення нашим партнерам як всередині країни, так і за її межами, про цілі та необхідні перетворення у сфері управління державними фінансами. Ефективна реалізація процесів цифровізації державноуправлінських процесів дасть можливість продовжити співпрацю з європейськими та іншими міжнародними партнерами у напрямку диджиталізації не тільки для сфери управління фінансово-бюджетною сферою, але й для багатьох інших сфер економіки та управління.

Крім того, запровадження цифрових платформ роботи з фінансовими даними на державному та місцевому рівнях показало свою дієвість в умовах воєнної агресії Російської Федерації проти України та продовжує слугувати основою для функціонування всієї бюджетно-фінансової системи нашої держави.

Перспективи подальших розвідок вбачаємо в подальшому вивченні означених цифрових інструментів та визначення шляхів їх удосконалення як з точки зору нормативно-правового забезпечення, так і з точки зору використання кінцевими споживачами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80#Text> (дата звернення: 06.06.2022).

2. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.02.2015 № 183-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text> (дата звернення: 23.06.2022).

3. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 415-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 23.06.2022).

4. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та плану заходів з її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1805-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 27.07.2022).

5. Дурман О. Л., Хмельницька М. В. Цифрові інструменти підвищення ефективності публічного управління. Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека». 2022. №4. URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2022-4-8098> (дата звернення: 27.07.2022).

6. Про схвалення Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.11.2021 р. № 1467-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 22.07.2022).

7. Дурман М. О., Тохтарова І. М. Відкриті дані як інструмент інформаційного забезпечення прозорості публічної влади. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування* : електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету. 2017. № 1. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua> (дата звернення: 29.07.2022).

8. Єдиний веб-портал використання публічних коштів : офіційний сайт. URL: <https://spending.gov.ua> (дата звернення: 22.07.2022)

9. Про затвердження Порядку оприлюднення на єдиному веб-порталі використання публічних коштів інформації про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку» : постанова Кабінету Міністрів України від 14.09.2015 року № 676. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/676-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.07.2022).

10. Про затвердження Порядку реєстрації суб'єктів надання інформації про використання публічних коштів, форм та форматів даних для оприлюднення такої інформації на єдиному веб-порталі використання публічних коштів: наказ Міністерства фінансів України від 22.06.2018 року № 575. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0835-18#Text> (дата звернення: 12.07.2022).

11. Інформаційно-аналітична система «Прозорий бюджет». URL: <https://edata.gov.ua> (дата звернення: 12.07.2022).

12. Єдиний веб-портал використання публічних коштів. URL: <https://spending.gov.ua> (дата звернення: 22.07.2022).

13. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget> (дата звернення: 22.07.2022).

14. Реєстр проєктів МФО. URL: <https://proifi.gov.ua> (дата звернення: 23.07.2022).

REFERENCES:

1. On the Strategy for the Development of the State Finance Management System: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine] from August 1, 2013 №. 774. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80#Text> (Accessed 06.06.2022). [in Ukrainian].

2. Law of Ukraine On the openness of the use of public funds from February 11, 2015 №. 183-VIII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text> (Accessed 23.06.2022). [in Ukrainian].

3. On the approval of the Strategy for Reforming the State Finance Management System for 2017-2020 : Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy [Order

of the Cabinet of Ministers of Ukraine] from May 24, 2017 №. 415-r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text> (Accessed 23.06. 2022). [in Ukrainian].

4. On the approval of the Strategy for reforming the state finance management system for 2022–2025 and the plan of measures for its implementation: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine] from December 29, 2021 №. 1805-r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text> (Accessed 27.07.2022). [in Ukrainian].

5. Durman O. L., Khmelnytska M. V., (2022). Tsyfrovi instrumenty pidvyshchennya efektyvnosti publichnoho upravlinnya [Digital tools for improving the efficiency of public administration], *Elektronne naukovye vydannya "Publichne administruvannya ta natsional'na bezpeka"*. Retrieved from: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2022-4-8098> (Accessed 27.07.2022). [in Ukrainian].

6. On the approval of the Strategy for the implementation of digital development, digital transformations and digitalization of the state finance management system for the period until 2025 and the approval of the plan of measures for its implementation. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-%D1%80#Text> (Accessed 22.07.2022). [in Ukrainian].

7. Durman, M. O. Tokhtarova, I. M. (2017), Vidkryti dani yak instrument informatsiynoho zabezpechennya prozorosti publichnoyi vlady [Open data as a tool for information transparency of public authorities], *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia: elektr. nauk. fakh. vyd.* Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2017_1_15.pdf (Accessed 29.07.2022). [in Ukrainian].

8. Yedyny veb-portal vykorystannya publichnykh koshtiv: ofitsiynyy sayt [The single web portal for the use of public funds: the official site]. Retrieved from: <https://spending.gov.ua> (Accessed 22.07.2022). [in Ukrainian].

9. On approval of the Procedure for publishing information on payment transactions on a single treasury account on a single web portal for the use of public funds: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] from September 14, 2015 №. 676. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/676-2015-%D0%BF#Text> (Accessed 12.07.2022). [in Ukrainian].

10. On the approval of the Procedure for the registration of entities providing information on the use of public funds, data forms and formats for the publication of such information on a single web portal for the use of public funds: nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy [Order of the Ministry of Finance of Ukraine] from June 22, 2018 №. 575. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0835-18#Text> (Accessed 12.07.2022). [in Ukrainian].

11. Informatsiyno-analitychna systema «Prozoryy byudzheta» [Information and analytical system "Transparent Budget"]. Retrieved from: <https://edata.gov.ua> (Accessed 12.07.2022). [in Ukrainian].

12. Yedyny veb-portal vykorystannya publichnykh koshtiv [A single web portal for the use of public funds]. Retrieved from: <https://spending.gov.ua> (Accessed 22.07.2022). [in Ukrainian].

13. Derzhavnyy veb-portal byudzhetu dlya hromadyan [State budget web portal for citizens]. Retrieved from: <https://openbudget.gov.ua/local-budget> (Accessed 22.07.2022). [in Ukrainian].

14. Reyster proyektiv MFO [Register of MFI projects]. Retrieved from: <https://proifi.gov.ua> (Accessed 22.07.2022). [in Ukrainian].

УДК 351.746.1

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.3>

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ

Білоус А. О. – кандидат історичних наук, доцент, старший науковий співробітник Інституту держави і права імені Корецького Національної академії наук України
ORCID: 0000-0003-0881-5944

У статті проаналізовані основні проблеми та перспективи реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу. До основних проблем системи публічного управління у воєнний час відносяться наступні. По-перше, запровадження та активно використання цифрових технологій. Саме цифровізація публічного управління надає можливість громадянам отримувати важливі адміністративні послуги через інформаційно-комунікаційні канали, що забезпечує не лише швидкість отримання важливих для життя людини документів, а й безпеку, адже такі послуги можна отримувати в будь-якому населеному пункті, де не ведуться активні бойові дії. По-друге, удосконалення професіоналізму державних службовців та підвищення кваліфікації в частині цифровізації публічного управління. По-третє, в умовах інноваційного публічного управління особливе значення набуває розвитку концепції соціальної відповідальності та формування клієнт-орієнтованої організаційної культури. В свою чергу, культурні зміни тягнуть за собою зміну цінностей та уявлень фахівців, формування їх професійно-особистісної культури, поваги до споживачів адміністративних послуг, стратегічного мислення тощо. По-четверте, в умовах воєнного часу набуває актуальності ситуативне управління в умовах невизначеності та надзвичайних ситуацій. Ситуаційне управління в органах державної влади в умовах невизначеності та надзвичайних ситуацій – це вид оперативного управління, яке здійснюється спільно зі стратегічним та перспективним плануванням заходів, що вживаються відповідно до динаміки зміни ситуації. По-п'яте, потребує вирішення питання запобігання та протидії корупції. Протидія корупції можлива лише за умови системного впливу на всі фактори, які сприяють появі та існуванню корупції. Боротьба з корупцією в першу чергу має носити не репресивний, а регулятивний характер. Тобто необхідно створювати умови для «оздоровлення» кадрів для відмови від корупційних правопорушень. По-шосте, потребує удосконалення кадрової політики у сфері державної служби та оптимізація кадрового складу системи державного управління. По-сьоме, розробка стратегії антикризового управління. Антикризове управління є поєднанням форм і методів реалізації антикризових процедур для органів державної влади. По-восьмє, формування інформаційної культури серед населення, державних службовців.

Ключові слова: публічне управління, публічна служба, воєнний час, реформування системи публічного управління, інформаційна політика, корупція.

Bilous A. O. Problems and prospects of the reform of the public administration system in the conditions of wartime

The article analyzes the main problems and prospects of reforming the public administration system in wartime conditions. The author attributes the following to the main problems of the public administration system in wartime. First, the introduction and active use of digital technologies. It is the digitalization of public administration that enables citizens to receive important administrative services through information and communication channels, which ensures not only the speed of receiving documents important for human life, but also safety, because such services can be received in any settlement where active hostilities are not taking place. Secondly, improving the professionalism of civil servants and improving their qualifications in the field of digitization of public administration. Thirdly, in the conditions of innovative public administration, the development of the concept of social responsibility and the formation of a client-oriented organizational culture acquire special importance. In turn, cultural changes entail a change in the values and perceptions of specialists, the formation of their professional and personal culture, respect for consumers of administrative services, strategic thinking, etc. Fourthly, situational management in conditions of uncertainty and emergencies becomes relevant in wartime conditions. Situational management in state authorities in conditions of uncertainty and emergency situations is a type of operational management, which is carried out together

with strategic and perspective planning of measures taken in accordance with the dynamics of changes in the situation. Fifth, the issue of preventing and countering corruption needs to be resolved. Anti-corruption is possible only under the condition of systemic impact on all factors that contribute to the emergence and existence of corruption. The fight against corruption should first of all be regulative rather than repressive. That is, it is necessary to create conditions for the "rehabilitation" of personnel to refrain from corruption offenses. Sixth, it is necessary to improve personnel policy in the field of public service and optimize the personnel composition of the public administration system. Seventh, development of an anti-crisis management strategy. Anti-crisis management is a combination of forms and methods of implementing anti-crisis procedures for state authorities. Eighth, the formation of information culture among the population and civil servants.

Keywords: *public administration, public service, wartime, reforming the public administration system, information policy, corruption.*

Постановка проблеми. Міжнародна увага до проблеми якості публічного управління визначається її значимістю підвищення ефективності адміністрування в умовах глобальних, надзвичайних та національних викликів. У сьогоdnішніх надзвичайних умовах система публічного управління кожної країни має вийти на якісно новий рівень функціонування.

Суспільна обумовленість публічного управління впливає з його практики як складної організаційної системи, функціонування якої спрямовано на задоволення суспільних потреб. Спільно із щоденними життєвими потребами на публічне управління також впливають політичні цілі та процес, глобалізаційні зміни та проблеми у світовому суспільстві. Через це публічне управління постає як акт державного втручання. Воно втручається у життя і саме визначається суспільними відносинами, як у матеріальному плані, і у культурному. Це передбачає, що його зміст та цілі, з одного боку, залежать від структури та стану суспільних процесів, керованих державою, з іншого боку від ролі та місця держави у суспільстві, а також від характеру діяльності та взаємин окремих державних органів.

Проблеми системи публічного управління аналізують багато закордонних та українських вчених, у тому числі: Г.Атаманчук, О. Амосов Ю. Битяк, О. Борисенко, Н.Гавкалова, Н. Гончарук, В. Дзюндзюк, О. Домбровський, Б. Калиновський, Ю. Ковбасюк, В. Корженко, В. Мартиненко, Р. Мельник, М. Міненко, Р. Науменко, Н. Обушна, П. Петровський, О. Пархоменко-Куцевіл, С. Серьогін, І. Сурай, Ю. Сурмін, О. Суший, І. Тютюнник та ін.

Зазначені автори аналізують проблеми публічного управління через виокремлення принципів, методів, механізмів публічного управління, мети, завдань державного управління та місцевого самоврядування, реформування окремих процесів, водночас, відсутні системні дослідження проблем реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу.

Виклад матеріалу. Глобалізаційні виклики та загрози, військові дії та конфлікти, сучасний розвиток суспільства, постійна трансформацій суспільно-політичних та економічних відносин, вимагає постійного вдосконалення системи управління. На даний час достатньо уваги приділяється дослідженню проблем в галузі публічного управління, здійснюється проведення різних форумів, зборів та обговорень, як на національному, так і на міжнародному рівні.

Це пов'язано з тим, що необхідно проведення якісного аналізу основних проблем, що виникають у системі публічного управління, з метою подальшого їх удосконалення. Необхідно це тому, що застосування застарілої практики, для вирішення сучасних проблем, не представляється можливим. Відповідно, рішення варто шукати у нетрадиційних джерелах з інноваційною спрямованістю.

У сфері повсякденної діяльності органів державної влади спостерігаються такі недоліки:

- архаїчна документоцентрична система управління, багатоланкова вертикаль, цифровізація застарілих процесів;
- широке використання паперових носіїв інформації, необхідність очної присутності заявників для вирішення певних завдань та надання адміністративних послуг;
- недостатня взаємодія інформаційних систем різних органів державної влади;
- несистемні, точкові зміни процесів, що стосуються лише окремих органів державної влади, де є ініціативний керівник.

Вочевидь, що інформатизація пронизує все соціально-економічні процеси, які у суспільстві. У зв'язку з цим державний апарат може бути ефективним лише за умови використання тих можливостей, що надають інформаційні та телекомунікаційні технології. Цифрова трансформація публічного управління є актуальною відповіддю на сучасні конкурентні виклики.

Важливою проблемою системи публічного управління у воєнний час є запровадження та активно використання цифрових технологій. Головний показник ефективності публічного управління в умовах розвитку цифрових технологій – відповідність вимогам сучасного суспільства. Державі при цьому відводиться головна роль у забезпеченні вирішення проблем цифрової трансформації публічного управління, що представляють життєві питання громадян, підвищення якості та системності виконання державних функцій, засноване на використанні даних в єдиному інформаційному просторі [1].

Крім того, саме цифровізація публічного управління надає можливість громадянам отримувати важливі адміністративні послуги через інформаційно-комунікаційні канали, що забезпечує не лише швидкість отримання важливих для життя людини документів, а й безпеку, адже такі послуги можна отримувати в будь-якому населеному пункті, де не ведуться активні бойові дії.

Водночас, успішність цифрових державних інститутів управління виражається не кількістю цифрових технологій, впроваджених у діяльність того чи іншого державного інституту, а ефективністю роботи таких технологій, їх популярністю та затребуваністю з боку населення та загалом позитивним впливом на суспільство.

Ефективна взаємодія всіх учасників цифрової трансформації – державних та муніципальних органів влади, бізнесу, наукових та освітніх установ, структур громадянського суспільства – передбачає взаємовигідне співробітництво на регіональному та міжрегіональному рівнях у процесах обміну досвідом із освоєння нових знань та впровадження інноваційних цифрових технологій; застосування релевантних рішень, здатних забезпечити ефективність та прозорість системи публічного управління, особливо у воєнний час.

Реалізація цих заходів дозволить підвищити ефективність державних інститутів за подальшого формування інформаційного суспільства за допомогою впровадження цифрових технологій.

У зв'язку з вищенаведеним виникає проблема професійної підготовки публічних службовців щодо цифровізації публічного управління.

Враховуючи те, що діяльність сучасних фахівців сфери публічного управління реалізується у мережному комп'ютерному середовищі, необхідною вимогою для них є формування інформаційної культури. Взагалі проблеми, пов'язані з впровадженням нових моделей управління, зводяться до питань ефективної підготовки майбутніх фахівців до діяльності у нових умовах. Можна виділити такі показники ефективності професійної діяльності фахівців сфери публічного управління:

результативність, своєчасність, доступність, комфортність, відкритість, повага до особистості, професіоналізм [2].

Водночас в умовах інноваційного публічного управління особливе значення набуває розвитку концепції соціальної відповідальності та формування клієнт-орієнтованої організаційної культури. В свою чергу, культурні зміни тягнуть за собою зміну цінностей та уявлень фахівців, формування їх професійно-особистісної культури, поваги до споживачів адміністративних послуг, стратегічного мислення тощо.

Враховуючи зазначене, професійна підготовка майбутніх фахівців для сучасного публічного управління передбачає формування професійних умінь та навичок, що ґрунтуються на спеціальних знаннях, розвитку необхідних здібностей, психічних пізнавальних процесів, особистісних якостей, а також майстерності застосування засобів та методів управлінської науки.

Тому важливим є вивчення вимог, сфери, що пред'являються до майбутніх фахівців публічного управління за умов інноваційного управління.

В умовах воєнного часу набуває актуальності ситуативне управління в умовах невизначеності та надзвичайних ситуацій. Ситуаційне управління в органах державної влади в умовах невизначеності та надзвичайних ситуацій – це вид оперативного управління, яке здійснюється спільно зі стратегічним та перспективним плануванням заходів, що вживаються відповідно до динаміки зміни ситуації. Основний посыл теорії ситуаційного управління полягає у розробці та подальшому прийнятті управлінських рішень у разі ускладнення надзвичайної ситуації в державі та регіонах.

Процес прийняття управлінських рішень за умов умов невизначеності та надзвичайних ситуацій має складатися з кількох обов'язкових етапів, які мають бути пройдені керівником для досягнення найбільшого позитивного ефекту від прийнятого управлінського рішення у конкретній ситуації:

- найбільш повний та об'єктивний аналіз інформації про ситуацію, що склалася;
- виявлення всіх факторів, що сприяють виникненню ситуації, що склалася та аналіз самої ситуації;
- правильний вибір підходів та методів управління у конкретній ситуації;
- правильна оцінка можливих наслідків прийняття управлінських рішень з управлінням конкретних обставин та ускладнень, викликів та небезпек;
- виконання всіх необхідних умов при прийнятті єдиного правильного рішення у ситуації;
- визначення конкретних обмежень (за їх наявності) при постановці завдань під час прийняття рішень у ситуації;
- людські обмеження (людський фактор) [3].

При реалізації керівником даних етапів при прийнятті рішення дозволяє віднести метод ситуаційного управління до перспективних методів, що дозволяє найефективніше вирішувати завдання знаходження оптимального рішення у процесі роботи системи управління [4].

Сама суть ситуаційного управління і полягає у визначенні методу, що дозволяє на підставі об'єктивної оцінки ситуації виробити оптимальне управлінське рішення [5].

Таким чином, застосування методів та систем ситуаційного управління в умовах невизначеності та надзвичайних ситуацій, що є спеціальні технології підтримки при прийнятті рішень, зберіганні, обробці, об'єктивному відображенні та поданні інформації, докорінно змінює загальноприйняті принципи аналізу,

обговорення та вирішення глобальних та складних проблем управління. Внаслідок використання засобів автоматизації управління значною мірою підвищується оперативність прийняття рішень в умовах невизначеності та надзвичайних ситуацій та їх якість, зменшується кількісний склад осіб, необхідний прийняття рішень, і навіть з'являється можливість використання отриманого досвіду у інших надзвичайних ситуаціях при прийнятті важливих державно-управлінських рішень.

Окремою проблемою в Україні, як і в світі стоїть питання запобігання та протидії корупції.

Протидія корупції можлива лише за умови системного впливу на всі фактори, які сприяють появі та існуванню корупції. Боротьба з корупцією в першу чергу має носити не репресивний, а регулятивний характер. Тобто необхідно створювати умови для «оздоровлення» кадрів для відмови від корупційних правопорушень.

Протидія соціально-психологічним факторам корупції можна здійснювати шляхом виявлення факторів як культурних, так і службових у діяльності окремих посадових осіб та діяльності колективів. Створення психологічних стимулів необхідної поведінки [6].

Важливим напрямом протидії правовими засобами є спрощення дозвільної документації, спрощення доступу до прав, запровадження інформаційно-комунікативні засоби надання послуг, отримання дозвільних документів тощо.

Організаційно-управлінський напрямок протидії корупції заснований на збільшенні адміністративно-організаційних заходів протидії корупції Створення умов підвищення ефективності роботи органів влади (зміна системи звітності, спрощення та оптимізація управлінських процедур; збільшення алгоритмізації процедур). Підвищення ефективності роботи за рахунок впровадження нових інформаційно-комунікативних засобів та нових науково обґрунтованих управлінських технологій. Підвищення відкритості інформації про діяльність органів влади, про причини, цілі та завдання прийнятих ними рішень [7].

Наступна важлива проблема, яка потребує вирішення в умовах воєнного часу – це удосконалення кадрової політики у сфері державної служби та оптимізація кадрового складу системи державного управління.

Від правильної організації кадрової роботи залежить ефективність управління персоналом будь-якої організації. При цьому державна служба не має можливості на власний розсуд вести кадрову політику. На державній службі жорстко регламентується діяльність кадрової роботи. Однак кадрова політика на державній службі надмірно формалізована та є застарілі правила організації кадрової роботи. Слід зазначити також неефективну систему кар'єрного розвитку та відставання від реальних потреб системи підвищення кваліфікації державних службовців.

Практика показує, що молоді фахівці неохоче йдуть на державну службу, оскільки мало того, що оплата праці держслужбовців низька, вона навіть слабо пов'язана з результатами їхньої роботи. Є підстави переглянути основні елементи кадрової політики на державній службі та виявити їхні недоліки.

Крім того, в умовах воєнного часу виникла проблема оптимізації кадрового складу системи публічного управління, застосування інноваційних методів діяльності в системі публічного управління, цифровізація деяких процесів державної служби, у тому числі кадрового обліку, оцінювання, надання певних державних послуг тощо.

І одним з важливих аспектів реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу є розробка стратегії антикризового управління.

Антикризове управління є поєднанням форм і методів реалізації антикризових процедур для органів державної влади. У систему антикризового управління

входять механізми, спрямовані на прогнозування та запобігання негативним явищам за рахунок використання стратегій управління та створення нових спеціалізованих програм.

Використання антикризових методів управління допомагає не тільки зберегти, але зміцнити та збільшити економічний потенціал держави за умов економічної кризи, надзвичайних ситуацій, військових конфліктів [8].

Ще однією проблемою сучасної системи публічного управління в умовах воєнного часу є формування інформаційної культури серед населення, державних службовців.

Інформаційна безпека відіграє ключову роль саме в періоди ведення військових дій та конфліктів. Адже неправильно, неправдиво подана інформація може спричинити панічні настрої у населення, впливати на хід подій, сприяти внутрішньому переміщенню населення, погіршенню іміджу політичного керівництва, породжувати недовіру до політиків, їх заяв, звернень, що може негативно впливати на ведення бойових дій, сприяє порушенню психічного та фізичного здоров'я населення, а також може нанести непоправної шкоди для всього результату військових дій. Тому запобігання розповсюдженню такої викривленої інформації в період військових конфліктів має важливе значення для всього перебігу військового конфлікту [9].

Висновки. До основних проблем системи публічного управління у воєнний час відносяться наступні. По-перше, запровадження та активно використання цифрових технологій. По-друге, удосконалення професіоналізму державних службовців та підвищення кваліфікації в частині цифровізації публічного управління. По-третє, в умовах інноваційного публічного управління особливе значення набуває розвитку концепції соціальної відповідальності та формування клієнт-орієнтованої організаційної культури. По-четверте, набуває актуальності ситуаційне управління в умовах невизначеності та надзвичайних ситуацій. По-п'яте, потребує вирішення питання запобігання та протидії корупції. По-шосте, потребує удосконалення кадрової політики у сфері державної служби та оптимізація кадрового складу системи державного управління. По-сьоме, розробка стратегії антикризового управління. По-восьме, формування інформаційної культури серед населення, державних службовців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Саморуков А. А. Цифровая трансформация государственного управления. *Вестник ПАГС*. 2022. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovaya-transformatsiya-gosudarstvennogo-upravleniya-1>
2. Вернигор І. Ю. Якість надання державних послуг в умовах розвитку інформаційного суспільства в Україні. *Результат-орієнтовані підходи, інструменти та технології в публічному управлінні* : наук.-практ. конф. За тіжнорю участю / за ред. Ю. П. Шарова (Дніпропетровськ, 28 жовтня 2012 р.). Дніпропетровськ : ДПІДУ НАДУ, 2012. С. 61–64.
3. Княжев В. Б., Майдыков А. Ф., Демин Г. И. Совершенствование организации деятельности территориальных органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах: курс лекций. Москва, 2015. 230 с.
4. Колесников С. Ситуационные центры: что это такое и как с ними бороться. URL: http://www.ci.ru/inform21_04/p_22.htm
5. Поспелов Д. А. Ситуационное управление: новый виток развития. Москва, 2020.
6. Кудашкин А. А., Козлов Т. Л. Еще раз о правовом понятии коррупции. *Современное право*. 2020. № 6. С. 3–10.

7. Назарова Л. А. Причины коррупции на государственной службе. *Символ науки*. 2022. № 1-1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prichiny-korrupsii-na-gosudarstvennoy-sluzhbe>

8. Василенко В. А. Антикризисное управление предприятием : учебное пособие. К. : Центр учебной литературы, 2020. 590 с.

9. Пархоменко-Кутсевіл О. І. Забезпечення інформаційної безпеки під час здійснення військових операцій та бойових дій. *Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. у трьох томах, м. Київ, ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15–28 квітня 2022 р.; ред. колегія : І. О. Дегтярьова, В. С. Куйбіда, П. М. Петровський та ін. ; уклад. Т. О. Мельник. Т. 1. К. : ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. С. 39–43.

REFERENCES:

1. Samorukov, A. A. (2022), Cifrovaya transformaciya gosudarstvennogo upravleniya [Digital transformation of state administration]. *Vestnik PAPS*. 1. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovaya-transformatsiya-gosudarstvennogo-upravleniya-1> [in Russian].

2. Vernyhor, I. Yu. (2012), Yakist nadannia derzhavnykh posluh v umovakh rozvytku informatsiinoho suspilstva v Ukraini [The quality of public service provision in the context of information society development in Ukraine], *Rezultat-orientovani pidkhydy, instrumenty ta tekhnolohii v publichnomu upravlinni* : nauk.-prakt. konf. Za tizhniariu uchastiu / za red. Yu. P. Sharova (Dnipropetrovsk, 28 zhovtnia 2012 r.), Dnipropetrovsk : DRIDU NADU. 61–64. [in Ukrainian].

3. Knyazhev, V. B. & Majdykov, A. F. & Demin, G. I. (2015), Sovershenstvovanie organizatsii deyatel'nosti territorial'nykh organov MVD Rossii pri chrezvychajnykh obstoyatel'stvakh: kurs lekcij [Improvement of the organization of activities of the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia under extraordinary circumstances: a course of lectures], Moskva. [in Russian].

4. Kolesnikov, S. (2021), Situatsionnye centry: chto eto takoe i kak s nimi borot'sya [Situation centers: what are they and how to deal with them], Retrieved from http://www.ci.ru/inform21_04/p_22.htm [in Russian].

5. Pospelov, D. A. (2020), Situatsionnoe upravlenie: novyy vitok razvitiya [Situational management: new development cycle], Moskva. [in Russian].

6. Kudashkin, A.A. & Kozlov T.L. (2020), Eshche raz o pravovom ponyatii korrupcii [Once again about the legal concept of corruption]. *Sovremennoe pravo*. 6. 3–10. [in Russian].

7. Nazarova, L.A. (2022), Prichiny korrupcii na gosudarstvennoj sluzhbe [Causes of corruption in public service]. *Simvol nauki*. 1-1. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/prichiny-korrupsii-na-gosudarstvennoy-sluzhbe> [in Russian].

8. Vasilenko, V.A. (2020), Antikrizisnoe upravlenie predpriyatiem: uchebnoe posobie [Anti-crisis management of an enterprise : textbook]. K. : Centr uchebnoj literatury. [in Russian].

9. Parkhomenko-Kutsevil, O. I. (2022), Zabezpechennia informatsiinoy bezpeky pid chas zdiisnennia viiskovykh operatsii ta boiovykh dii [Ensuring information security during military operations and hostilities]. *Publichne upravlinnia ta administruvannia v umovakh viiny i v postvoiennyi period v Ukraini* : materialy Vseukr. nauk.-prakt. konf. u trokh tomakh, m. Kyiv, DZVO «Universytet menedzhmentu osvity» NAPN Ukrainy, 15–28 kvitnia 2022 r. ; red. kolehiia : I. O. Dehtiarova, V. S. Kuibida, P. M. Petrovskiyi ta in. ; uklad. T. O. Melnyk. T. 1. K. : DZVO «UMO» NAPN Ukrainy, 39–43. [in Ukrainian].

УДК 35.072

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.4>

ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ПРОКУРАТУРИ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Великодний Д. В. – доктор філософії за спеціальністю 081 «Право»,
магістр державного управління та адміністрування
ORCID: 0000-0001-7159-5070

Стаття присвячена розкриттю системи принципів взаємодії прокуратури з органами публічної влади й місцевого самоврядування.

Автором наголошено, що взаємодія між прокуратурою, органами публічної влади та місцевого самоврядування має відбуватись у відповідності до певних принципів – загальних керівних положень, які сприяють досягненню завдань спільної діяльності та є обов'язковими для усіх учасників. Зауважено, що принципи досліджуваної взаємодії є похідними від загальних принципів організації та діяльності органів публічної та муніципальної влади, а також мають відносну нормативну визначеність.

Також у статті вказується, що принципи взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування є складним системним явищем. З огляду на це запропоновано поділити всю систему досліджуваних принципів на дві групи: загальні та спеціальні. При цьому, до першої групи запропоновано відносити низку конституційних принципів публічного управління, зокрема, верховенства права, законність, незалежності та рівності, гласності і відкритості. Натомість, до другої групи, автор пропонує відносити принципи науковості, планування та безперервності, оперативності, а також обов'язковості виконання узгоджених заходів й контролю за їх реалізацією. Особливу увагу у статті приділено висвітленню специфіки кожного із наведених принципів у контексті взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування.

Автор приходить до висновку, що принципи досліджуваної взаємодії є взаємозалежними, доповнюють один одного, а також визначають напрям та характер спільної діяльності взаємодіючих суб'єктів. Разом з тим, зацентовано, що визначений перелік не є вичерпним й може бути предметом подальших наукових розробок, проте, на думку автора, окреслені принципи є найважливішими для досягнення найбільш значущого практичного результату взаємодії прокуратури з органами публічної влади й місцевого самоврядування.

Ключові слова: принципи, взаємодія, прокуратура, органи публічної влади, органи місцевого самоврядування.

Velykodnyi D. V. Principles of interaction of the prosecutor's office with public authorities and local self-government offices

The article is devoted to the establishment of the system of principles of interaction of the prosecutor's office with the offices of public power and local self-government and its analysis.

The author emphasized that the interaction between the prosecutor's office, public authorities and local self-government offices should take place in accordance with certain principles – general guidelines that serve to achieve the tasks of joint activities and are mandatory for all participants. It is noted that the principles of the studied interaction are derived from the general principles of organization and activity of public and municipal authorities, and also have relative regulatory certainty.

The article also points out that the principles of cooperation of the prosecutor's office with public authorities and local self-government bodies represent a complex systemic phenomenon. In view of this, it is proposed to divide the entire system of researched principles into two groups: general and special. At the same time, it is proposed to assign a number of constitutional principles of public administration to the first group, in particular, the rule of law, legality, independence and equality, transparency and openness. Instead, the author suggests that the principles of scientificity, planning and continuity, efficiency, as well as the obligation to implement agreed measures and monitor their implementation should be attributed to the second group. The article pays special attention to highlighting the specifics of each of the above principles in the context of the interaction of the prosecutor's office with public authorities and local self-government bodies.

The author comes to the conclusion that the principles of the studied interaction are interdependent, complement each other, and also determine the direction and character of the joint activity of the interacting subjects. At the same time, it is emphasized that the specified list is not exhaustive and may be the subject of further scientific developments, however, in the opinion of the author, the outlined principles are the most important for achieving the most significant result of the interaction of the prosecutor's office with public authorities and local self-government bodies.

Key words: principles, interaction, prosecutor's office, public authorities, local self-government offices.

Постановка проблеми. Діяльність прокуратури, органів публічної влади та місцевого самоврядування в Україні насамперед спрямована на утвердження й забезпечення належної реалізації прав і свобод людини, а також інтересів держави. З цією метою кожен із наведених суб'єктів виконує специфічні повноваження, що визначені чинним національним законодавством. Водночас, важливою запорукою для успішного виконання окремих завдань є об'єднання їх спільних зусиль.

Актуальність проблематики дослідження. Взаємодіючи між собою, прокуратура, органи публічної влади та місцевого самоврядування мають діяти у відповідності до певних вимог. Останні відображають сутність і значення взаємодії для держави та суспільства, встановлюють завдання і повноваження взаємодіючих суб'єктів, а також визначають характер застосування різних форм взаємодії. Узагальнено ці вимоги можна найменувати як «принципи».

Метою статті є розкриття системи принципів взаємодії прокуратури з органами публічної влади й місцевого самоврядування.

Стан дослідження проблеми. Аналізуючи літературу, що присвячена проблематиці принципів діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування, з впевненістю можемо зазначити, що багато науковців інтерпретують термін «принцип» як основне правило, вихідне положення, керуюча ідея діяльності якої-небудь системи, що відображає закономірності та взаємозв'язки між її елементами [4, с. 696]. Цілком розділяючи дане твердження, вважаємо, що під принципами взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування слід розуміти загальні керівні положення, що слугують досягненню завдань такої взаємодії та є обов'язковими для усіх учасників.

Переходячи безпосередньо до розкриття обраної проблематики, відзначимо, що досліджувані принципи сформулювались за результатами пізнання природи та механізму взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування та відображають зміст і взаємозв'язки такої діяльності як системи. За своєю суттю вони є похідними від загальних принципів організації та діяльності органів публічної та муніципальної влади. Окрім вказаного, до ознак даних принципів також можна віднести відповідність загальним принципам публічного управління, системність та відносну нормативну визначеність.

Положення чинного національного законодавства прямо не закріплюють принципи взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування. Окремі засади такої діяльності можна визначити із наказів взаємодіючих органів. У якості прикладу можна навести наказ Генерального прокурора від 08 лютого 2021 року № 28 «Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності». Пунктом 7 розділу 1 даного нормативного акту визначено, що правоохоронні та інші держані органи задля протидії злочинності здійснюють координацію між собою, базуючись на принципах: «верховенства права, законності, незалежності та рівності суб'єктів координаційної діяльності, обов'язковості виконання узгоджених заходів та контролю

за їх реалізацією, системності та повноти координаційних форм та публічності, гласності і відкритості координаційних заходів» [6].

Принципи взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування являють собою складне системне явище. Умовно їх можна поділити на дві основні групи: загальні та спеціальні. До першої групи відноситься низка конституційних принципів публічного управління, зокрема, верховенства права, законність, незалежності та рівності, гласності і відкритості. Натомість до другої групи варто відносити принципи науковості, планування та безперервності, оперативності, а також обов'язковості виконання узгоджених заходів й контролю за їх реалізацією.

Виходячи зі змісту частини першої ст. 8 Конституції України принцип верховенства права є визначальним для конституційного ладу держави [3]. Тому він є одним із ключових у будь-якій діяльності органів публічної та муніципальної влади в нашій державі, як універсальна цінність, що покладена в основу загальнолюдського розвитку. Загалом, верховенство права являє собою різноманітну, комплексну та багаторівневу теоретичну й філософсько-правову конструкцію, що є не тільки засобом розуміння права та держави, але реальним, дієвим механізмом забезпечення правопорядку [7, с. 7]. У контексті нашого дослідження даний принцип тлумачиться у тому сенсі, що взаємодія прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування має бути спрямована на досягнення справедливості й надання ефективного захисту прав і свобод людини. При цьому, справедливим та ефективним має бути як і процес такої взаємодії, так і її результат.

Із принципом верховенства права тісно пов'язаний і принцип законності. Даний принцип передбачає, що взаємовідносини прокуратури, органів публічної влади та місцевого самоврядування мають бути побудовані виключно на основі положень чинного національного законодавства та правил професійної етики, а діяльність цих суб'єктів повинна здійснюватися лише в межах повноважень, що надані їм законом. Відзначимо, що повне і всебічне дотримання чинного законодавства України має бути забезпечено як в процесі роботи, так і в процесі прийняття рішення.

Ще одним загальним принципом взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування є принцип незалежності та рівності. У контексті досліджуваної проблематики даний принцип насамперед означає те, що в процесі здійснення взаємодії її учасники мають пам'ятати про незалежність кожного із них та недопустимість втручання, тиску, іншого впливу й необхідність у своїй діяльності керуватись тільки Конституцією та законами України. Також спільна діяльність жодним чином не повинна перешкоджати виконанню основних функцій органу публічної чи муніципальної влади, що покладені на них державою.

Рівність, як принцип досліджуваної взаємодії, слід тлумачити як наділення учасників однаковим обсягом повноважень на всіх її етапах. При цьому, важливо зауважити, що рівність має існувати попри загальні відмінності у функціональній діяльності прокуратури, органів публічної влади та місцевого самоврядування, оскільки у процесі взаємодії функціонально вони є практично однорідними, бо фактично виконують однакові завдання на різних рівнях. Окрім того, розділяємо думку В.В. Дудченко, що даний принцип також «передбачає рівні адміністративні, правові, фінансово-економічні можливості під час прийняття рішень» [1, с. 48].

Також до загальних принципів взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування доречно віднести принцип гласності та відкритості. У контексті даного дослідження даний принцип слід тлумачити

як забезпечення постійного та своєчасного інформування всіх верств суспільства про спільну діяльність взаємодіючих суб'єктів задля вирішення поставлених завдань. З цією метою регулярно через засоби масової інформації, різноманітні брифінги та круглі столи прокуратура з органами публічної влади та місцевого самоврядування має звітувати перед представниками громадськості про прийняті узгоджені заходи з певних питань та результати їхнього виконання. Відкритість взаємодії не є безмежною: у випадку якщо інформація має виключне значення для реалізації та забезпечення прав і свобод людини, інтересів держави та інших випадках, визначених законодавством, – вона може залишатись конфіденційною.

Що стосується спеціальних принципів взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування, то до них насамперед варто віднести принцип науковості. Як справедливо зазначає В.В. Дудченко, «науковий підхід є нагальною потребою, що впливає з об'єктивних передумов розвитку суспільства, принципової мети щодо забезпечення прогресу в усіх сферах життя» [1, с. 48]. У контексті окресленої проблематики дана засада передбачає наукове обґрунтування стратегії, форм, заходів та засобів взаємодії, а також прогнозування можливих соціальних наслідків та кінцеві результати такої діяльності. З цією метою взаємодіючі суб'єкти мають враховувати різноманітні дослідження вітчизняних та зарубіжних науковців з питань, що обумовлюють відповідну взаємодію. Звертаємо увагу, що такий моніторинг обов'язково має базуватись на чинній нормативно-правовій основі та провадитись найбільш компетентними прокурорами чи фахівцями органів публічної та муніципальної влади.

З даним принципом також пов'язаний і принцип планування та безперервності, оскільки як точно відмітив М.В. Завальний «будь-яка соціальна діяльність без відповідного планування нерідко набуває хаотичного характеру, що, у свою чергу, не дозволить своєчасно реагувати на умови взаємодії, що змінюються» [2, с. 116]. Даний принцип реалізовується за допомогою підготовки комплексних планів взаємної діяльності. При цьому, відзначимо, що для досягнення максимального результату від взаємодії прокуратури, органів публічної та муніципальної влади необхідно попередньо вивчити та врахувати можливості її учасників, а саме специфіки функціонування, наявних сил та засобів. Надалі, з урахуванням отриманої інформації, наявні сили та засоби слід розподілити для забезпечення цілеспрямованого та різнопланового впливу на правовідносини, які виникають у процесі досліджуваної взаємодії. Слід відмітити й те, що досліджувана взаємодія має провадитись постійно й безупинно, оскільки тимчасові заходи чи короткострокові рішення матимуть негативний вплив на існуючий правопорядок та послаблять його.

До спеціальних принципів взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування також доцільно віднести принцип оперативності. Даний принцип обумовлений потребою належного реагування на мінливі зовнішні та внутрішні обставини досліджуваної взаємодії та спрямований на забезпечення останньої у випадку їхнього існування. До доволі гострих зовнішніх обставин на сьогодні однозначно можна зарахувати пандемію COVID-19 та повномасштабну війну російської федерації проти України. Наведені обставини доволі сильно вплинули на усі процеси в нашій державі, зокрема й на процес взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування, суттєво змінивши та ускладнивши його. Існуюча ситуація обумовила необхідність оперативного «переформатування» досліджуваної взаємодії та здійснення її переважно у дистанційному форматі.

Останнім принципом даної групи є принцип обов'язковості виконання узгоджених заходів й контролю за їх реалізацією. Невід'ємним етапом у здійсненні

взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування є затвердження узгоджувальних заходів спільним наказом взаємодіючих суб'єктів. У якості прикладу можна навести спільний наказ Генерального прокурора, міністра внутрішніх справ України, голови Служби безпеки України, міністра аграрної політики та продовольства України, міністра захисту довкілля та природних ресурсів України «Про затвердження Порядку взаємодії між органами прокуратури, Національної поліції України, Служби безпеки України, уповноваженими органами державного нагляду (контролю), державними спеціалізованими установами під час виявлення та здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень проти довкілля» від 16 червня 2022 року № 94/363/150/226/356 [5]. Обов'язковість виконання узгоджених заходів означає, що всі учасники взаємодії зобов'язані виконувати та підпорядковуватись спільно прийнятому нормативно-правовому акту, а інші суб'єкти, незалежно від того чи беруть в ній участь чи ні, повинні рахуватись з таким актом, а у випадку необхідності сприяти його виконанню. При цьому виконання узгоджених заходів може бути як добровільне, так і примусовим.

З метою забезпечення своєчасного і належного виконанням узгоджених заходів може здійснюватися відповідний контроль. Зокрема, як вбачається із розділу 6 наказу Генерального прокурора від 08 лютого 2021 року № 28 «Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності», «відповідний контроль провадиться керівництвом правоохоронних та інших державних органів згідно з компетенцією, а загальний контроль – керівником відповідного органу прокуратури, його першим заступником чи заступником (головою наради). Також для забезпечення належного контролю може бути заслухана інформація від наведених вище осіб. У випадку невиконання або неналежного виконання спільних узгоджених заходів керівництвом органу прокуратури відповідного рівня ініціюється питання про притягнення до відповідальності винних осіб» [6].

Висновки. Таким чином, взаємодія прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування забезпечується системою загальних та спеціальних принципів. Ці принципи є взаємозалежними, доповнюють один одного, а також визначають напрям та характер взаємодії досліджуваних суб'єктів. Разом з тим, визначений нами перелік не є вичерпним й може бути предметом подальших наукових розробок, проте, на нашу думку, окреслені принципи є найважливішими для досягнення найбільш значущого результату такої взаємодії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Дудченко В. В. Принципи взаємодії органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та ювенальної превенції у сфері запобігання правопорушенням серед неповнолітніх. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 3(28). Т. 2. С. 47–51.
2. Завальний М. В. Принципи взаємодії державних та недержавних суб'єктів правоохорони в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1(62). С. 114–119.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Орищенко І. В. Щодо принципів організації та діяльності прокуратури України. *Форум права*. 2012. № 1. С. 691–696.
5. Про затвердження Порядку взаємодії між органами прокуратури, Національної поліції України, Служби безпеки України, уповноваженими органами державного нагляду (контролю), державними спеціалізованими установами під час виявлення та здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень проти довкілля : Наказ Генерального прокурора, міністра внутрішніх справ України, голови Служби безпеки України, міністра аграрної політики та продовольства України,

міністра захисту довкілля та природних ресурсів України від 16 червня 2022 року № 94/363/150/226/356. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/go/v094_905-22

6. Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності: Наказ Генерального прокурора від 08 лютого 2021 року № 28. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0028905-21#Text>

7. Савенко Д. Л. Верховенство права і законність в організації та діяльності прокуратури України: загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Одеса, 2015. 20 с.

REFERENCES:

1. Dudchenko V. V. (2019). Pryntsypy vzaiemodii orhaniv vykonavchoi vldy, mistsevoho samovriaduvannia ta yuvenalnoi preventsii u sferi zapobihannia pravoporushenniam sered nepovnolitnikh. [Principles of interaction of executive authorities, local self-government and juvenile prevention in the field of prevention of delinquency among minors]. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk*. Vyp. 3(28). T. 2.

2. Zavalnyi M. V. (2018). Pryntsypy vzaiemodii derzhavnykh ta nederzhavnykh subiektiv pravookhorony v Ukraini. [Principles of interaction between state and non-state law enforcement entities in Ukraine]. *Pravovyi chasopys Donbasu*. № 1(62).

3. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. № 30. [Constitution of Ukraine dated June 28, 1996. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 1996. No. 30. Art. 141].

4. Oryshchenko I. B. (2012). Shchodo pryntsypiv orhanizatsii ta diialnosti prokuratury Ukrainy. [Regarding the principles of organization and activity of the Prosecutor's Office of Ukraine]. *Forum prava*. № 1.

5. Pro zatverdzhennia Poriadku vzaiemodii mizh orhanamy prokuratury, Natsionalnoi politsii Ukrainy, Sluzhby bezpeky Ukrainy, upovnovazheny my orhanamy derzhavnoho nahliadu (kontroliu), derzhavny my spetsializovany my ustanovamy pid chas vyavi l nennia ta zdiisnennia dosudovoho rozsliduvannia kryminalnykh pravoporushen proty dovkillia: Nakaz Heneralnoho prokurora, ministra vnutrishnikh sprav Ukrainy, holovy Sluzhby bezpeky Ukrainy, ministra aharnoi polityky ta prodovolstva Ukrainy, ministra zakhystu dovkillia ta pryrodnykh resursiv Ukrainy vid 16 chervnia 2022 roku № 94/363/150/226/356. [On the approval of the Procedure for interaction between the prosecutor's office, the National Police of Ukraine, the Security Service of Ukraine, authorized bodies of state supervision (control), state specialized institutions during the detection and pretrial investigation of criminal offenses against the environment: Order of the Prosecutor General, the Minister of Internal Affairs of Ukraine, of the head of the Security Service of Ukraine, the Minister of Agrarian Policy and Food of Ukraine, the Minister of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine dated June 16, 2022 No. 94/363/150/226/356]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/go/v094_905-22

6. Pro zatverdzhennia Poriadku koordynatsii diialnosti pravookhoronnykh orhaniv u sferi protydii zlochynnosti: Nakaz Heneralnoho prokurora vid 08 liutoho 2021 roku № 28. [On the approval of the Procedure for coordinating the activities of law enforcement agencies in the field of combating crime: Order of the Prosecutor General dated February 8, 2021 No. 28]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0028905-21#Text>

7. Savenko D. L. (2015). Verkhovenstvo prava i zakonnist v orhanizatsii ta diialnosti prokuratury Ukrainy: zahalnoteoretychne doslidzhennia : avtoref. dys. kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.01 – teoriia ta istoriia derzhavy i prava; istoriia politychnykh i pravovykh uchen. Odessa. [The rule of law and legality in the organization and activity of the prosecutor's office of Ukraine: a general theoretical study: autoref. thesis Ph.D. law Sciences: spec. 12.00.01 – theory and history of the state and law; history of political and legal students. Odessa, 2015].

УДК 342:7.122(4)

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.5>

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ В США

Воробйов О. В. – аспірант кафедри публічної політики

Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID: 0000-0002-8268-7269

Корчак Н. М. – доктор юридичних наук, доцент,

завідувач кафедри публічної політики

Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID: 0000-0001-7702-2636

У статті аналізуються теоретичні засади розвитку системи виконавчого провадження в США. З'ясовано, що виконання рішень судів можуть провадити: констеблі – штатні працівники суду, підлеглі суддям та судовим приставам; Служба судових виконавців окружної судової ради здійснює здебільшого адміністративні функції і виконує окремі категорії рішень, наприклад, рішення про недопущення дискримінації за ознаками статі; Агенції по стягненню – це недержавні агенції, що здійснюють неформальний тиск на боржників. Крім того, виконання рішень судів можуть провадити також Маршальська служба, служба шерифів, приватні юридичні (колекторські) агентства. Виконавче провадження у США неможливо розглядати поза зв'язком з іншими державними системами та структурами, проте компетенція маршальської та шерифської служб у США чітко не визначена, що викликає безліч суперечок та нерідко вимагає втручання суду. Подвійний контроль судової системи, з одного боку, створює додаткові гарантії дотримання законності та забезпечення прав стягувача та боржника, а з іншого – значно ускладнює та подовжує процедуру стягнення. Виокремлено основні особливості американської моделі виконавчого провадження: по-перше, вона має ускладнений порядок виконання судових рішень, який залежить від того, хто виніс рішення: федеральний суд чи суд штату; по-друге, більшу частину повноважень щодо примусового виконання судових актів та актів інших органів здійснюють приватні юридичні (колекторські) агенції; по-третє, визначення переліку майна, що належить боржнику, входить до обов'язків стягувача; по-четверте, діє подвійна система державних органів щодо реалізації судових рішень та функцій примусового виконання (федеральна служба маршалів США – з одного боку, шерифи та їх заступники – з іншого); по-п'яте, суду відведено активну роль у процесі примусового виконання; по-шосте, є можливість застосування ув'язнення до боржників; по-сьоме, інститут примусового виконання монополізовано державою; по-восьме, в основу роботи державних виконавців покладено принцип тісної співпраці з іншими правоохоронними структурами, а також із суддівською спільнотою; по-дев'яте, активно використовуються прецеденти примусового виконання та судові заборони; по-десяте, існує чіткий порядок відбору та підготовки працівників в Маршальську службу.

Ключові слова: виконавче провадження, Маршальська служба, служба шерифів, колекторські агентства, професійність, інституційна спроможність, реформування.

Vorobiov O. V., Korchak N. M. Theoretical basis of the development of the executive proceeding system in the USA

The article analyzes the theoretical foundations of the development of the system of executive proceedings in the USA. The authors found out that the execution of court decisions can be carried out by: constables – full-time employees of the court, subordinate to judges and bailiffs; The service of bailiffs of the district judicial council performs mostly administrative functions and executes certain categories of decisions, for example, decisions on non-discrimination based on gender; Collection agencies are non-governmental agencies that exercise informal pressure on debtors. In addition, enforcement of court decisions can also be carried out by the Marshals

Service, the Sheriff's Service, and private legal (collection) agencies. Enforcement proceedings in the US cannot be considered in isolation from other state systems and structures, however, the competence of marshal and sheriff services in the US is not clearly defined, which causes many disputes and often requires court intervention. Dual control of the judicial system, on the one hand, creates additional guarantees of compliance with the law and ensuring the rights of the debt collector and the debtor; and on the other hand, significantly complicates and lengthens the collection procedure. The article highlights the main features of the American model of executive proceedings: first, it has a complicated procedure for executing court decisions, which depends on who made the decision: a federal court or a state court; secondly, private legal (collection) agencies carry out most of the powers to enforce judicial acts and acts of other bodies; thirdly, determining the list of property belonging to the debtor is one of the duties of the debt collector; fourthly, there is a dual system of government bodies for the implementation of court decisions and enforcement functions (the federal marshals service of the United States – on the one hand, sheriffs and their deputies – on the other); fifth, the court is given an active role in the enforcement process; sixth, there is a possibility of applying imprisonment to debtors; seventh, the institution of enforcement is monopolized by the state; eighthly, the principle of close cooperation with other law enforcement structures, as well as with the judicial community, is the basis of the work of state executives; ninth, enforcement precedents and court injunctions are actively used; tenth, there is a clear procedure for the selection and training of employees in the Marshal Service.

Key words: enforcement proceedings, Marshals Service, Sheriffs' Service, collection agencies, professionalism, institutional capacity, reform.

Постановка проблеми. Примусове виконання – це складний, багаторівневий процес, який реалізується органами державної влади не тільки на території України, а й у інших іноземних державах. Кожна система примусового виконання є унікальною. Позитивний досвід та позитивна динаміка діяльності систем органів виконавчого провадження іноземних держав заслуговує на увагу.

Виконавче провадження представляє собою встановлений законом порядок примусової реалізації судових актів та актів інших органів державної влади, що має на меті забезпечення реального захисту порушених чи оскаржених суб'єктивних матеріальних прав або інтересів, які забезпечуються законом. На даний час виконавче провадження в Україні знаходиться на стадії розвитку. У процесі виконання судових рішень та актів органів державної влади між державними та приватними виконавцями здійснюється обмін інформацією як з різними відомствами, так і з громадянами, застосування сучасних технологій у даній сфері є одним із найважливіших аспектів створення інформаційного суспільства. Доба інформаційних технологій диктує свої правила, у тому числі в галузі виконавчого провадження. Виконавці активно впроваджують у свою роботу інформаційні технології.

Для визначення інноваційних прогресивних шляхів застосування цифрових технологій у систему виконавчого провадження, визначення цікавих практик слід проаналізувати закордонний досвід державного управління у сфері виконавчого провадження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації та функціонування виконавчого провадження, закордонного досвіду щодо виконання судових рішень, виокремлення проблем та перспектив розвитку системи виконавчого провадження аналізують зокрема: А. Авторгов, Т. Алієв, С. Антонова, Ю. Арзамасцева, О. Бачун, К. Берендаков, Ю. Білоусов, О.Б. Верба-Сидор, О. Гетьманцев, І. Ковбас, С. Короед, П. Крайній, М. Лошицький, М. Мальський, Д. Руденко, Н. Сергієнко, О. Снідевич, М. Треушніков, О. Федоров, С. Фурса, С. Щербак, В. Ярков та ін. Зазначені автори звертають увагу на важливість формування ефективною та результативною системи виконавчого провадження. Водночас, відсутні системні дослідження ефективного міжнародного досвіду державного управління у сфері виконавчого провадження.

Мета статті – систематизація наукових підходів до державного управління у сфері виконавчого провадження в США, формування практичних рекомендацій щодо провадження зазначеного досвіду у національну практику державного управління у сфері виконавчого провадження.

Виклад матеріалу. Процедура виконавчого провадження в США регулюється законодавчими актами штатів та Правилами цивільного судочинства конкретного штату. На федеральному рівні виконавче провадження регламентується Федеральними правилами цивільного судочинства (The Federal Rules of Civil Procedure), яким передбачено, що виконання здійснюється відповідно до практики та процедури того штату, в якому діє (федеральний) районний суд.

Примусове виконання рішень судів та інших органів в США можуть здійснювати такі органи: Федеральна служба Маршалів (The U.S. Marshals Service) провадить примусове виконання переважно за рішеннями судів федеральної ланки або (за дорученням суду) інші особливо складні та важливі рішення; Служба шерифів (The sheriffs office) – покликана здійснювати примусове виконання за більшістю рішень судів штатів. Власне, шериф – це державний службовець, виборна посадова особа, основними функціями якого є підтримання громадського порядку на території певної громади, дорожнє патрулювання, затримання правопорушників, проведення оперативно-розшукової діяльності тощо, тобто суто поліцейні функції. Шериф обирається на обмежений строк, з правом переобрання, має штат власних помічників [1; 2].

В окремих штатах (наприклад, в Каліфорнії) виконання рішень судів можуть провадити: 1) констеблі – штатні працівники суду, підлеглі суддям та судовим приставам; 2) Служба судових виконавців окружної судової ради здійснює здебільшого адміністративні функції і виконує окремі категорії рішень, наприклад, рішення про недопущення дискримінації за ознаками статі; 3) Агенції по стягненню – це недержавні агенції, що здійснюють неформальний тиск на боржників. Основний засіб вчинення певного тиску за боржника – це письмові звернення до останнього стосовно початку правових дій проти боржника. Такі агенції діють на підставі ліцензії і нерідко мають в штаті не тільки адвокатів, але й приватних сищиків. Оскільки раніше в практиці таких агенцій часто зустрічалися зловживання, федеральне законодавство та державні структури в теперішній час ретельно контролюють їх діяльність [3, с. 255].

Важливо відзначити, що у США більшу частину повноважень щодо примусового виконання судових актів та актів інших органів виконують приватні юридичні (колекторські) агентства, а державні виконавці включаються до роботи, коли ситуація вимагає застосування авторитету та розширених владних повноважень державного органу. Виконання обов'язків судового пристава-виконавця на федеральному рівні покладається на службу маршалів США [4].

Проаналізуємо основні функції та системи організації діяльності маршальської служби в США.

Центральним апаратом по відношенню до всіх маршалів США виступає Маршальська служба [5] у складі Міністерства юстиції США.

Директор Маршальської служби США, який призначає Президент, керує діяльністю всієї служби. Заступник директора з оперативних питань займається проблемами, пов'язаними з правозастосовчою діяльністю Маршальської служби, безпекою судів, охороною свідків, транспортуванням ув'язнених, а також вилученням активів та діями щодо конфіскації власності. Заступник директора з адміністративних питань займається управлінням кадрами, закупівлями та управлінням

власністю, приміщеннями, транспортом та засобами зв'язки, інформаційними системами; в його віданні перебуває Академія підготовки кадрів Маршалської служби США [5].

На даний час маршал призначається у кожному федеральному судовому окрузі терміном на 4 року Президентом США та затверджується сенатом (у США 94 федеральних судових округів). Контроль за діяльністю служби здійснює Міністерство юстиції та Генеральний прокурор [6].

Достатньо жорсткі вимоги пред'являються до кандидатів на посада заступника маршала та слідчого. Вступити на роботу може тільки громадянин США, не молодший 21 року, зі ступенем у сфері права не нижче бакалавра або має професійний досвід не менше трьох років, має права водія.

Кваліфікаційні мінімальні стандарти для призначення маршала та слідчого це, зокрема:

- ступінь бакалавра або 1 рік спеціалізованого досвіду або поєднання освіти та досвіду, еквівалентного рівню GL-07.

Відповідність рівню GL-07 передбачає перебування на штатній сертифікованій посаді офіцера правоохоронних органів, яка включала: планування та проведення розслідувань, планування та проведення арештів, вручення судових постанов, використання вогнепальної зброї та поводження з людьми переконливим, тактовним, і винахідливим способом. Цей досвід повинен був забезпечити знання закону та судових прецедентів, оскільки вони стосуються таких питань, як обшук і виїмка, арешти та використання вогнепальної зброї. Водночас, при відсутності такого досвіду особа має отримати рівень освіти: 1 повний академічний рік аспірантури або юридичної освіти, пов'язаної з правоохоронною діяльністю. Така освіта демонструє знання, уміння та навички, необхідні для успішного виконання посадових обов'язків. Крім того, особа може відповідати рівню GL-07, якщо поєднує освіту та досвід [7];

- необхідно успішно пройти структуровану співбесіду та іншу систему оцінювання професійних та психологічних якостей;

- необхідно успішно завершити розслідування;

- мати відповідну медичну кваліфікацію;

- бути у відмінній фізичній формі [5].

При вступі на роботу обов'язково перевіряються навички водіння, проводяться фізичні та психологічні тести, обов'язковий тест для державної служби. Процедура перевірки займає тривалий час, не менше десяти місяців. У разі відповідності зазначеним вимогам кандидат спрямовується на інтенсивні 17-тижневі програми навчання у навчальному центрі маршалів США у Глінко, штат Джорджія (Federal Law Enforcement Training) Центр (FLETC) in Glynco, GA) [8].

Академія базової підготовки маршалів Сполучених Штатів проводиться у Федеральному навчальному центрі правоохоронних органів у Глінко, штат Джорджія. Академія маршалів США для заступників GS-0082 складається з 21-1/2 тижнів базової підготовки, яку проводять інструктори Академії.

Федеральний навчальний центр правоохоронних органів у Глінко (FLETC) має потужну інфраструктуру, залишену у спадок від ВМС США. У вересні 1975 року FLETC здійснив перший набір студентів, а 2003-го став підрозділом Міністерства безпеки США. Це відображає головну місію Центру – гарантування внутрішньої безпеки держави з метою недопущення трагедій на зразок тієї, яка трапилася 11 вересня 2001 року [5].

Завдяки великій базі сценаріїв та комп'ютерним технологіям курсанти мають змогу тренуватися в різних умовах, при цьому не виходити з аудиторії. Вони

навчаються проводити опитування свідків, затримувати порушників, діяти в складі команди під час входу до будівлі тощо. Важливим засобом навчання є відеозапис таких тренінгів, що дозволяє викладачу оцінити дії кожного курсанта і дати позитивну або негативну оцінку його діям [9].

У процесі підготовки у FLETC викладачі широко застосовують дистанційний метод навчання за допомогою сучасних комп'ютерних технологій, що дає змогу залучити більшу кількість слухачів. Використовуючи вже усталені методики навчання (кейс-метод, рольові ігри, практичне виконання вправ, контекстне навчання, створення проблемних ситуацій тощо), FLETC повсякчас шукає і розвиває альтернативні технології, особливо комп'ютерні симулятори і моделювання. Лекційний метод викладання не є пріоритетним, оскільки вважається, що відсоток засвоєння матеріалу під час лекції досить низький. Через це основою підготовки фахівців є практичні заняття, а лекції проводять, як правило, в інтерактивному режимі [10].

Методика проведення практичних занять передбачає участь у них спеціально підготовлених акторів, яких до Центру FLETC постійно запрошують. Буває так, що під час занять таких акторів навіть значно більше, ніж курсантів [10].

У контексті методичної компоненти навчання у FLETC необхідно зазначити таке: центр є міжвідомчою навчальною організацією, який зібрав професіоналів з усіх необхідних спеціальностей. Лише близько третини інструкторів є постійними працівниками закладу. На решту викладацьких посад тимчасово призначають федеральних офіцерів, фахівців і дослідників із правоохоронних органів або тих, хто нещодавно звільнився зі служби [9].

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що система відбору та підготовку працівників Маршалської служби надає можливість відбирати професійних працівників, які якісно та ефективно забезпечують свої посадові обов'язки.

Наступною інституцією, яка займається примусовим виконанням рішень є служба шерифів, яка проводить виконання рішень штатів.

Основна діяльність шерифів полягає у підтримці правопорядку, боротьбі зі злочинністю, наданні допомоги у здійсненні правосуддя, здійсненні функцій судового пристава, а також функцій з адміністративного управління окружною в'язницею. У сфері виконавчого провадження шериф займається малозначними позовами не більше меж підвідомчого йому округу: стягненням аліментів, несплачених податків, притягненням до відповідальності порушення правил дорожнього руху, виселенням боржників.

Інтерес представляє сама процедура виконання США. Федеральні правила цивільного судочинства передбачають, що процедури виконання рішень здійснюються відповідно до законодавства штату, в якому вимагається виконання [11].

За загальним правилом у США виданий судом виконавчий лист може бути виконаний як маршалів США, так і місцевої служби шерифів. В останньому випадку рішення має бути зареєстроване у відповідній службі штату [12, с. 288].

Відмінною рисою виконавчого провадження у США є можливість застосування до боржників такого крайнього заходу, як тюремне ув'язнення. У деяких штатах (наприклад, Аризона, Арканзас, Флорида, Іллінойс, Індіана) вона застосовується до осіб, які ухиляються від сплати аліментів на утримання своєї дитини, за наявності відомостей про їхню платоспроможність [13, с. 41].

У США ефективним способом впливу на боржника є повідомлення про непогашеної заборгованості в агентство з кредитних відомостей, що негативно позначиться на його кредитному рейтингу. Цей рейтинг відіграє вирішальну роль при оформленні позики, виїзді за кордон і навіть при прийомі особи на роботу [14, с. 37].

Значну частину роботи у межах виконавчого провадження у США виконують колекторські агентства, які займаються стягненням платежів, звільняючи маршальську службу цієї функції і надаючи їй можливість виконувати найважливіші завдання. США були одними з перших, хто на законодавчому рівні врегулював правовий статус таких агенцій. У 1977 р. було прийнято Акт про сумлінну практику стягнення долговб, який детально регламентує колекторську діяльність [5].

Відповідно до § 803 (6) зазначеного Акту колектором є особа, яка на регулярній основі стягує або робить спроби стягнути заборгованість з боржника на користь іншої особи чи організації.

Відповідно до положень Акту про сумлінну практику стягнення боргів у США колекторським агентствам неприпустимо грубо вести розмову з боржником, загрожувати йому, застосовувати методи психологічного тиску, дзвонити в нічний час та вихідні дні. Колектор повинен ставитися до позичальника з повагою, не вживати у розмові слів "борг" або "боржник". Також забороняється повідомляти інформацію про заборгованість позичальника далеким родичам, знайомим та сусідам. Американські колектори не можуть вводити в оману громадянина щодо розміру боргу та перспектив судового розгляду [15]. Якщо дзвінки колекторів за місцем роботи боржника завдають будь-якої шкоди його репутації, то достатньо буде одного зауваження, щоб зупинити цю дію.

Взаємодії американських колекторських агентств та боржників умовно можна розділити на кілька стадій чи етапів [14, с. 36].

На першому етапі, після збору необхідної інформації про позичальника (адреса, місце проживання, місце роботи, телефон), співробітник колекторської агенції намагається встановити зв'язок з боржником доступними законними методами та налагодити з ним контакт. Під час розмови боржника інформують про суму боргу, несплачені відсотки, а також діях, які будуть вжиті щодо нього при відмові від погашення заборгованості. Пропонуються різні варіанти виплати боргу [14].

Досить часто, колекторські агенції «погрожують» передати інформацію про боржника до Агентства з кредитних відомостей, що за статистикою є досить ефективним методом повернення заборгованості. Саме такий незаборонений психологічний вплив приносить позитивний результат у 50% випадків.

Якщо боржник ігнорує телефонні дзвінки колекторів і не йде на контакт, агент переходить до другого етапу. Співробітники колекторської агенції відвідують позичальника за місцем проживання, якщо це не вдається, виїжджають на місце роботи. Боржнику вручається документ із вимогою про погашення заборгованості, а також встановлюється остаточний термін повернення боргу досудової стадії. По закінченню зазначеного строку та відмові у виплаті боргу, справа позичальника передається до суду. Однак, слід зазначити, що до суду в Америці доходять не більше 30% справ, більша їх частина дозволяється у досудовому порядку.

Первинною вимогою для експерта з колекторських питань у розвинених країнах свату є повага до закону. Працівник колекторської компанії завжди керується рамками правового поля. Досвід США організації колекторської діяльності встановлює такий важливий аспект, як створення стандартного механізму стягнення та взаємодії з іншими організаціями та інститутами, які забезпечують діяльність кредитної системи. Механізм управління боргом чітко охоплює обмежені за часом етапи роботи власних служб банку до передачі інформації про недобросовісних позичальників до кредитних бюро [16].

Таким чином, основними професійними якостями та здібностями колекторів в США є: чесність, комунікативність, вміння організовувати та вести переговори,

аналітичні здібності, вміння працювати в команді, знання основ психології та застосування їх на практиці.

Разом з тим, у чинних нормативно-правових актів США не встановлені обов'язкові вимоги щодо рівня освіти майбутніх колекторів та спрямованість такої освіти.

Основною урядовою інституцією, що здійснює регулювання діяльності колекторських агентств, є Федеральна торгівельна комісія. Бюро з питань захисту прав споживачів фінансових послуг також здійснює регулюючі функції у відношенні колекторських агентств. Федеральна торгівельна комісія або державний адвокат може вживати заходів проти колекторської установи, що не дотримується законодавства, а у разі виявлення порушення може застосовувати санкції: штрафи, компенсації за збитки, обмеження або припинення діяльності колекторів (у період із 2010 по 2016 рр. Федеральна торгівельна комісія заборонила діяльність більш ніж 60 агентствам, які не дотримувалися закону) [17, с. 13].

Колекторські агентства США мають належати до торгівельної асоціації АСА, яка представляє агенції по стягуванню боргів, кредиторів, покупців боргів, адвокатів по стягненню та постачальників послуг з індустрії боргу. Окрім федерального та законодавства штатів, колекторські компанії зобов'язані дотримуватися етичного кодексу АСА International як умови членства. Відповідно до етичного кодексу члени асоціації повинні поважати та гідно ставитись до споживачів [17, с. 14].

Основним принципом діяльності колекторів в США є забезпечення так званої «реанімації» боржників, тобто головною їх метою є пошук компромісу та шляхів виходу зі складних ситуацій, у яких з тих чи інших причин опинилися боржники. Мова йде про те, щоб боржник міг пережити цю процедуру та не залишитися банкрутом. Безумовно, колекторська діяльність спрямована на те, щоб покращити платіжну дисципліну [17].

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що виконавче провадження у США неможливо розглядати поза зв'язком з іншими державними системами та структурами, проте компетенція маршальської та шерифської служб у США чітко не визначена, що викликає безліч суперечок та нерідко вимагає втручання суду. Подвійний контроль судової системи, з одного боку, створює додаткові гарантії дотримання законності та забезпечення прав стягувача та боржника, а з іншого – значно ускладнює та подовжує процедуру стягнення.

Висновки. Слід виокремити основні особливості американської моделі виконавчого провадження: по-перше, вона має ускладнений порядок виконання судових рішень, який залежить від того, хто виніс рішення: федеральний суд чи суд штату; по-друге, більшу частину повноважень щодо примусового виконання судових актів та актів інших органів здійснюють приватні юридичні (колекторські) агенції; по-третє, визначення переліку майна, що належить боржнику, входить до обов'язків стягувача; по-четверте, діє подвійна система державних органів щодо реалізації судових рішень та функцій примусового виконання (федеральна служба маршалів США – з одного боку, шерифи та їх заступники – з іншого); по-п'яте, суду відведено активну роль у процесі примусового виконання; по-шосте, є можливість застосування ув'язнення до боржників; по-сьоме, інститут примусового виконання монополізовано державою; по-восьме, в основу роботи державних виконавців покладено принцип тісної співпраці з іншими правоохоронними структурами, а також із суддівською спільнотою; по-дев'яте, активно використовуються прецеденти примусового виконання та судові заборони; по-десяте, існує чіткий порядок відбору та підготовки працівників в Маршальську службу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Колонтаевская Я. Ф., Цепкое Г. Н. Подготовка сотрудников правоохранительных органов в США. *Деятельность правоохранительных органов зарубежных стран* : сб. матер. М. : Академии управления МВД России, 2001. 163 с.
2. Сіверін Д.В. Зарубіжний досвід діяльності органів, що здійснюють повноваження, пов'язані із виконанням судових рішень, та його адаптація до вітчизняної правової системи. *Європейські перспективи*. 2014. № 3. С. 81–87.
3. Фіолевський Д. П., Лобанцев С. Ю., Мезенцев Є. І. Державна виконавча служба в Україні : навч. посіб. К. : Алерта, 2004. 564 с.
4. Rashbaum W.K. US Marshals Mishandled Forfeitures. *New York Times*. 2010. 26 Dec. URL: <https://www.nytimes.com/2010/12/27/nyregion/27forfeiture.html>
5. U.S. Marshals Service: Fact Sheet 2020. URL: <https://www.usmarshals.gov/duties/factsheets/overview.pdf>
6. Братухина Н. А., Яляліева Т. В. Анализ эффективных систем исполнительного производства за рубежом. *Новый университет. Серия «Экономика и право»*. 2015. № 8–9(54–55). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-effektivnyh-sistem-ispolnitelnogo-proizvodstva-za-rubezhom>
7. Conditions of Employment. URL: <https://www.usmarshals.gov/careers/qualifications.html>
8. Шамхалов Махач Абдулафисович, Курбанов Арсен Курбанович Особенности становления службы судебных marshals в США. *Закон и право*. 2019. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-stanovleniya-sluzhby-sudebnyh-marshalov-v-ssha>
9. Даниленко О. Б. Особливості професійної підготовки фахівців правоохоронних органів у навчальних закладах провідних країн НАТО. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія : Педагогіка*. 2015. Вип. 5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadped_2015_5_6
10. Білявець С. Сучасні організаційно-педагогічні і дидактичні засади навчання фахівців у сфері охорони кордону Сполучених Штатів Америки. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія : Педагогічні науки*. 2017. № 2(9). С. 55-68.
11. Federal Rules of Civil Procedure. URL: <https://www.uscourts.gov/rules-policies/current-rules-practice-procedure/federal-rules-civil-procedure>
12. Пайич Н. Приведение в исполнение судебных решений в Соединенных Штатах Америки. *Исполнительное производство: традиции и реформы / под ред. Р. Ванн Рее, А. Узелач, В. О. Аболонина, В. В. Яркова*. М., 2011. 320 с.
13. Хверость Т. Ю. Проблемные вопросы принудительного взыскания алиментов с должников, находящихся на территории иностранных государств. *Практика исполнительного производства*. 2012. № 6. С. 3–7.
14. Медведев В. В. Сравнительный анализ систем принудительного исполнения России и Соединенных Штатов Америки. *Практика исполнительного производства*. 2013. № 4. С. 35–48.
15. Зеничев Н. А. Использование незаконных тактик взыскания денежных средств коллекторскими агентствами и методы борьбы с ними в странах англо-саксонской правовой семьи. *Baikal Research Journal*. 2016. Т. 7. № 1. DOI: 10.17150/2411-6262.2016.7(1).19
16. Данча М. І. Світовий досвід правового регулювання колекторських компаній. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8115/ilovepdf_com-56-60.pdf?sequence=1&isAllowed=y
17. Беззуб І. Законодавче врегулювання діяльності колекторських компаній в Україні: оцінки експертів. *Громадська думка про правотворення*. 2021. № 4(209). С. 8–16.

REFERENCES:

1. Kolontaevskaya, YA. F. & Cepkoe, G. N. (2001), Podgotovka sotrudnikov pravoohranitel'nyh organov v SSHA [Training of law enforcement officers in the USA]. *Deyatel'nost' pravoohranitel'nyh organov zarubezhnyh stran : sb. mater.* M. : Akademii upravleniya MVD Rossii. [in Russian].
 2. Siverin, D. V. (2014), Zarubizhnyi dosvid diialnosti orhaniv, shcho zdiisniuiut povnovazhennia, poviazani iz vykonanniam sudovykh rishen, ta yoho adaptatsiia do vitchyznianoï pravovoi systemy [Foreign experience of the activities of bodies exercising powers related to the execution of court decisions and its adaptation to the domestic legal system]. *Yevropeiski perspektivy.* 3. S. 81–87. [in Ukrainian].
 3. Fiolevskiy, D. P. & Lobantsev, S. Yu. & Mieziensev, Ye. I. (2004), Derzhavna vykonavcha sluzhba v Ukraini : navch. posib [State executive service in Ukraine: training. manual]. K. : Alerta. [in Ukrainian].
 4. Rashbaum, W. K. (2010), US Marshals Mishandled Forfeitures. *New York Times.* 26 Dec. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2010/12/27/nyregion/27forfeiture.html> [in English].
 5. U.S. Marshals Service: Fact Sheet 2020. Retrieved from <https://www.usmarshals.gov/duties/factsheets/overview.pdf> [in English].
 6. Bratuhina, N. A. & YAlialieva, T. V. (2015), Analiz effektivnyh sistem ispolnitel'nogo proizvodstva za rubezhom [Analysis of effective executive production systems abroad], *Novyy universitet. Seriya «Ekonomika i pravo»*, (8–9): (54–55). Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-effektivnyh-sistem-ispolnitelnogo-proizvodstva-za-rubezhom> [in Russian].
 7. Conditions of Employent. Retrieved from <https://www.usmarshals.gov/careers/qualifications.html> [in English].
 8. SHamhalov M. A., Kurbanov A. K. (2019), Osobennosti stanovleniya sluzhby sudebnyh marshalov v SSHA [Features of the formation of the service of court marshals in the USA]. *Zakon i pravo.* 4. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-stanovleniya-sluzhby-sudebnyh-marshalov-v-ssha> [in Russian].
 9. Danylenko, O. B. (2015), Osoblyvosti profesiinoi pidhotovky fakhivtsiv pravookhoronnykh orhaniv u navchalnykh zakladakh providnykh krain NATO [Peculiarities of professional training of law enforcement specialists in educational institutions of leading NATO countries]. *Visnyk Natsionalnoi akademii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy. Seriya : Pedahohika.* Vyp. 5. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadedp_2015_5_6 [in Ukrainian].
 10. Biliavets, S. (2017), Suchasni orhanizatsiino-pedahohichni i dydaktychni zasady navchannia fakhivtsiv u sferi okhorony kordonu Spoluchenykh Shtativ Ameryky [Modern organizational, pedagogical and didactic principles of training specialists in the field of border protection of the United States of America]. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy. Seriya : Pedahohichni nauky.* 2(9). 55–68. [in Ukrainian].
 11. Federal Rules of Civil Procedure. Retrieved from <https://www.uscourts.gov/rules-policies/current-rules-practice-procedure/federal-rules-civil-procedure> [in English].
 12. Pajich, N. (2011), Privedenie v ispolnenie sudebnyh reshenij v Soedinennyh Shtatah Ameriki. Ispolnitel'noe proizvodstvo: tradicii i reformy [Execution of court decisions in the United States of America. Production production: traditions and reforms]. M. [in Russian].
 13. Hverost', T. YU. (2012), Problemye voprosy prinuditel'nogo vzyskaniya alimentov s dolzhnikov, nahodyashchihsya na territorii inostrannyh gosudarstv [Problem issues of compulsory collection of alimony from debtors located on the territory of foreign states]. *Praktika ispolnitel'nogo proizvodstva.* 6. 3–7. [in Russian].
 14. Medvedev, V. V. (2013), Sravnitel'nyy analiz sistem prinuditel'nogo ispolneniya Rossii i Soedinennyh Shtatov Ameriki [Comparative analysis of enforcement systems in Russia and the United States of America]. *Praktika ispolnitel'nogo proizvodstva.* 4. 35–48 [in Russian].
-

15. Zenichev, N. A. (2016), Ispol'zovanie nezakonnyh taktik vzyskaniya denezhnyh sredstv kollektorskimi agentstvami i metody bor'by s nimi v stranah anglo-saksonskoj pravovoj sem'i [The use of illegal tactics of collecting money by collection agencies and methods of combating them in the countries of the Anglo-Saxon legal family]. *Baikal Research Journal*. T. 7. № 1. Retrieved from DOI: 10.17150/2411-6262.2016.7(1).19 [in Russian].

16. Dancha, M. I. (2016), Svitovyi dosvid pravovoho rehuliuвання kolektorskykh kompanii [World experience of legal regulation of collection companies], Retrieved from http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8115/ilovepdf_com-56-60.pdf?sequence=1&isAllowed=y [in Ukrainian].

17. Bezzub, I. (2021), Zakonodavche vrehuliuвання diialnosti kolektorskykh kompanii v Ukraini: otsinky ekspertiv [Legislative regulation of the activities of collection companies in Ukraine: expert assessments]. *Hromadska dumka pro pravotvorennia*. 4(209). 8–16. [in Ukrainian].

УДК 323.2:35.07

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.6>

ОБҐРУНТУВАННЯ ЧИННИКІВ ВПЛИВУ НА РІВЕНЬ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРґАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Джаїн Прадіп Кумар – аспірант кафедри державного управління, публічного адміністрування та регіональної економіки Харківського національного економічного університету імені Семена Кузнеця
ORCID: 0000-0002-5195-1311

У статті досліджено головні чинники впливу на рівень комунікативної взаємодії органів публічного управління. Обґрунтовано, що забезпечення комунікативної взаємодії є складним динамічним процесом, орієнтованим на максимальну взаємодію із зовнішнім середовищем та адаптування до нього перманентно властивих владі та суспільству можливостей. Виявлено зовнішні та внутрішні чинники, які мають прямий та опосередкований вплив на комунікаційну взаємодію влади та суспільства. Визначено, що серед зовнішніх чинників найбільше значення мають такі: правова підтримка; цифровізація державних послуг; розвиток електронного урядування; інформаційне забезпечення стратегічних напрямів розвитку держави; технологічне забезпечення публічного управління; взаємодії влади із ЗМІ; бюджетування та ресурсні можливості. Серед внутрішніх чинників впливу на рівень комунікативної взаємодії органів публічного управління виділено: моральні цінності влади; прозорість й відкритість діяльності органів публічного управління; задоволеність населення послугами, що надаються; використання інформаційно-комунікаційних технологій; наявність комунікативної стратегії; участь громадян та наявність громадських ініціатив; застосування сучасних форм і засобів комунікації, у тому числі соціальних мереж; наявність навчальних програм для громадян у сфері використання інформаційно-комунікаційних технологій. Врахування визначених чинників впливу на рівень забезпечення комунікативної взаємодії між владою та суспільством сприятиме не тільки формуванню успішного конструктивного діалогу з метою забезпечення стабільності існуючого порядку, але й більш коректному обґрунтуванню відповідної комунікативної стратегії. Окрім цього, можливим буде врахування обмежувальних та стримуючих заходів, та реалізація існуючих можливостей комунікації між владою та суспільством.

Ключові слова: комунікативна взаємодія, чинники впливу, органи публічного управління, комунікації, суспільство, влада.

Jain Pradeep Kumar. Justification of the influence factors on the level of communicative interaction of public administration bodies

The article examines the main factors influencing the level of communicative interaction of public administration bodies. It is substantiated that the provision of communicative interaction is a complex dynamic process, focused on maximum interaction with the external environment and adaptation to it of the opportunities permanently inherent in the government and society. The external and internal factors that have a direct and indirect influence on the communication interaction of the government and society have been identified. It was determined that the following are the most important external factors: legal support; digitization of public services; development of electronic governance; information provision of strategic areas of state development; technological support of public administration; interactions between the authorities and mass media; budgeting and resource capabilities. Among the internal factors influencing the level of communicative interaction of public administration bodies, the following are highlighted: moral values of the authorities; transparency and openness of activities of public administration bodies; satisfaction of the population with the services provided; use of information and communication technologies; availability of a communication strategy; citizen participation and presence of public initiatives; use of modern forms and means of communication, including social networks; availability of educational programs for citizens in the field of information and communication technologies. Taking into account the identified factors of influence on the level of ensuring communicative interaction between the government and society will contribute not only to the formation of a successful constructive dialogue with

the aim of ensuring the stability of the existing order, but also to a more correct justification of the corresponding communicative strategy. In addition, it will be possible to take into account restrictive and restraining measures, and to implement existing opportunities for communication between the government and society.

Key words: *communicative interaction, influencing factors, public administration bodies, communications, society, government.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Комунікації є важливим базисом ефективного менеджменту та впровадження необхідних рішень в діяльності органів публічного управління. Чітка комунікаційна взаємодія сприяє не тільки донесенню важливого повідомлення до суспільства, але й створенню нових можливостей влади у кризових умовах. Саме під час кризових явищ можна не тільки поліпшити довіру громади завдяки проявленню лідерства в управлінні, але й спробувати новітні підходи до вирішення важливих стратегічних питань та розширення каналів комунікації. Адже саме зараз малоконтрольоване поле для комунікацій є особливістю сучасного світу. Водночас глобальна комунікація, глибинне проникнення інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери життєдіяльності особи і суспільства додає і нових ризиків. У цьому зв'язку особливої актуальності набуває дослідження чинників впливу середовища на рівень комунікативної взаємодії органів публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання комунікативної взаємодії в публічному управлінні є предметом дослідження таких вчених та науковців, як: Є. Архипова [1], В. Гошовська [2], Д. Дзвінчук [3], Н. Дмитренко [1], В. Дрешпак [4], В. Козаков [5], О. Рачинська [6], О. Рашковська [5], В. Ребало [5].

Метою даної статті є обґрунтування чинників впливу на рівень комунікативної взаємодії, що сприятиме розумінню важливості стратегічних комунікацій у місцевих громадах та формуванню конкретних рекомендацій щодо їх поліпшення.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення комунікативної взаємодії є складним динамічним процесом, орієнтованим на максимальну взаємодію із зовнішнім середовищем та адаптування до нього перманентно властивих владі та суспільству можливостей. Саме тому важливо визначити, які саме чинники обумовлюють розвиток елементів комунікативної діяльності і впливають на рівень комунікативної взаємодії органів публічного управління.

Проведений детальний аналіз різноманітних факторів та чинників впливу на комунікативну діяльність органів публічного управління дозволив узагальнити та систематизувати специфічні чинники впливу на рівень комунікативної взаємодії влади та суспільства (рис. 1). Так, на думку В. Дрешпака, найактуальнішими факторами здійснення комунікативної діяльності органів публічного управління на цей час в Україні є [4, с. 143]: зростання обсягів інформації, внаслідок чого виникає «інформаційне перенасичення» у комунікативному просторі публічного управління; глобальний розвиток електронних комунікацій, який потребує постійного технічного та технологічного оновлення як органів публічного управління, так і суспільства; розширення електронних форм комунікації; розвиток і використання «гібридних» форм комунікацій.

Слід зазначити, що на сьогодні розвиток суспільства характеризується новими рисами основних соціальних процесів і відрізняється тим, що сучасне інформаційне середовище розвивається шляхом вдосконалення соціальних структур та соціальних інститутів.

По-перше, це відбувається у вигляді створення глобальних планетарних інформаційних зв'язків та залежностей; по-друге, цей процес не є лінійним та послідовним,



Рис. 1. Систематизація чинників впливу на рівень забезпечення комунікативної взаємодії органів публічного управління

а, швидше, характеризується як нелінійна стрибкоподібна динаміка; по-третє, він реалізується не поступово по всьому спектру соціальних відносин, а таким чином, що стрибкоподібний розвиток інформаційних та комунікаційних технологій як інноваційно-проривні соціальні сфери випереджають інші сфери соціуму, що створює додаткові ризики, що, у свою чергу, пов'язані з інформаційною безпекою.

Отже, збільшення обсягів та спектрів інформаційних та комунікаційних технологій поширюється на ширші сфери соціуму, що призводить до непередбачуваних та неоднозначних форм соціального, економічного, політичного та соціокультурного розвитку. Тому технологічне забезпечення публічного управління завдяки інформаційним та комунікаційним технологіям стає вирішальним чинником соціальної еволюції.

Ключовими зовнішніми чинниками впливу на рівень комунікативної взаємодії влади та суспільства є:

- правова підтримка;
- цифровізація державних послуг;
- розвиток електронного урядування;
- інформаційне забезпечення стратегічних напрямів розвитку держави;
- технологічне забезпечення публічного управління;
- взаємодії влади із ЗМІ;
- бюджетування та ресурсні можливості.

Також в рамках забезпечення комунікативної взаємодії важливим є: високий рівень відповідальності та звітності за підготовку і виконання управлінських

рішень; надання послуг шляхом створення прозорої системи управління персоналом державної служби; посилення відповідальності суб'єктів державного управління за результати своєї діяльності [4].

Що стосується внутрішніх чинників впливу на рівень комунікативної взаємодії органів публічного управління, то важливо виділити такі:

- моральні цінності влади;
- прозорість й відкритість діяльності органів публічного управління;
- задоволеність населення послугами, що надаються;
- використання інформаційно-комунікаційних технологій;
- наявність комунікативної стратегії;
- участь громадян та наявність громадських ініціатив;
- застосування сучасних форм і засобів комунікації, у тому числі соціальних мереж;
- наявність навчальних програм для громадян у сфері використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Необхідно акцентувати увагу, що налагодженню комунікативної взаємодії влади та суспільства перешкоджає переважання фактору особистого інтересу над фактором інтересу суспільного, що призводить до руйнування комунікативних зв'язків, розчарування та зневіри в перспективі змінити на краще і саму ситуацію. Недостатня інформованість структур одного сектору про можливості й проблеми інших призводить до зниження ресурсу національного розвитку. Ефективній комунікації заважає закритість механізмів прийняття рішень та розподілу ресурсів у державному секторі, «комерційний егоїзм» бізнесу, інфантилізм і непрофесіоналізм громадських інститутів громадянського суспільства.

Важливим внутрішнім чинником впливу на рівень забезпечення комунікативної взаємодії є рівень задоволеності населення послугами, що надаються. Слід зазначити, що на сьогодні не існує універсальної системи оцінки задоволеності населення, так само як і рекомендацій щодо її впровадження. Однак накопичено досвід виміру задоволеності споживачів послуг. Так, одним з методів оцінки задоволеності клієнтів з погляду способів формування показників задоволеності є аналіз висловлених невдоволень клієнтів. Цей спосіб не є системним щодо оцінки задоволеності, проте дозволяє виявити загальні уявлення про надану послугу. Інший науковець, Жан-Жак Ламбен описав матрицю задоволеності/незадоволеності, яка є мультиатрибутивною моделлю відносин. Відповідно до запропонованого підходу, на першому кроці оцінюється ступінь інтегральної задоволеності товаром або послугою, потім оцінюють задоволеність по кожному атрибуту та його важливість. Для цих трьох заходів використовують 10-бальну шкалу, до якої додають можливість відповіді «не знаю» [7].

Ще одним підходом до визначення рівня задоволеності споживачів є відповідна модель управління з урахуванням методу профілів. Згідно з цією моделлю показники для вимірювання задоволеності групуються за якоюсь ознакою, а потім методом профілів визначаються комплексні та інтегральні значення вимірюваної величини. Показники формуються в процесі досліджень за допомогою «глибинних інтерв'ю», фокус-груп тощо. Іншим методом оцінки задоволеності клієнтів є метод Н. Кано, який у сучасних умовах застосовується в стратегічному маркетингу, зокрема, для вирішення завдань щодо забезпечення задоволеності та лояльності клієнтів. Метод передбачає створення списку поточних чи потенційних властивостей товару чи послуги. Формування такого списку відбувається на основі опитування споживачів чи дискусій у фокус-групах.

Розглянуті підходи до класифікації показників якості та ефективності обслуговування населення, в своїй більшості, ґрунтуються на нормативному підході, відповідно до якого думки та вимоги споживачів часто ігноруються, або є стаціонарними, без урахування місцевих особливостей. У зв'язку з цим, найбільш привабливою моделлю для вирішення задачі є така, що ґрунтується на встановленні ступеня відповідності фактичних значень характеристик послуги побажанням та запитам її споживачів, а також, за наявності їх невідповідності, пропозицій необхідних змін до організації та процесу надання послуг, які б підвищили лояльність населення до влади.

Слід зазначити, що орієнтація на співробітництво та участь громадян, та відповідно спільне провадження у державній політиці означає, що розробка політики будується з упором на громадян, а не на установи. Окрім цього, виникає співробітництво, а не просто зовнішнє партнерство, та розширюються суспільні платформи для цього співробітництва. Основна увага приділяється обговоренню суспільних цінностей та реальних потреб, а управління здійснюється через обговорення, а не норми [8]. Тобто велика увага приділяється реальному контексту життя зацікавлених сторін публічного управління, та відповідно забезпечується прозорість публічного управління.

У цьому контексті, цифровізація відіграє важливу роль у забезпеченні керованості на основі участі. Зазначимо, що цифровізація державного управління – це процес трансформації культури, організації та взаємовідносин органів державної влади з бізнесом та суспільством через використання нових цифрових технологій (великі дані, Інтернет, штучний інтелект). Розуміння процесу цифровізації як способу перетворення простору державного управління визначається не лише орієнтацією на велику чутливість і підзвітність, а й орієнтованої на громадян урядової організацією. Вона часто розуміється як процес використання нових інформаційно-комунікаційних технологій і, зокрема, електронних технологій для організації та забезпечення ефективного функціонування громадської сфери. Крім того, наголошується, що цифровізація в політичному сенсі є способом розширення політичних форм взаємодії суспільства та держави, що робить державне управління спільним [8]. Водночас важливо зазначити, що участь громадян сприяє розвитку «рухливої демократії» в територіальних громадах.

Зазначимо, що особливою стороною діяльності органів публічного управління є внутрішньо адміністративна робота, яка в реаліях сьогодення піддається впливу цифровою трансформації суспільства. На зміну традиційним формам прийняття управлінських рішень приходить можливість участі громадян через використання цифрових технологій, наприклад зростає активність громадян у соціальних мережах, що змушує до трансформацій у роботі органів публічного управління. За такої оснащеності цифровими технологіями публічна сфера стає домінуючою силою під час обговорення вирішення проблемних питань з органами публічного управління. Соціальні мережі дають можливість вільної публікації різноманітних думок, що певним чином розширює поле публічної сфери як нового стану діяльності громадян при взаємодії з органами публічного управління. На цьому ґрунті відбувається прискорення переходу до втілення принципів новітніх управлінських концепцій в адміністративну діяльність органів публічного управління. Подекуди, спроби модернізувати адміністративну роботу принаймні в окремих її аспектах наражаються на нерозуміння з боку основних гравців – державних службовців (уникнення використання цифрових технологій) та громадян (повільний перехід на нові технології супроводжується критикою на втрату оперативності при прийнятті управлінських рішень).

Необхідно розуміти, що ресурси органів публічного управління повинні бути направлені на надання якісних адміністративних послуг переважно в електронному виді. Задля цього потрібно виважено підходити до спроб модернізувати адміністративну діяльність, тобто фундаментом впровадження цифрових технологій мусить бути чітке розуміння та оцінка стану речей (національний, регіональний та місцевий рівні) як відправних точок осучаснення. Означена реальність спонукає до оновлень теоретико-методичних підходів поліпшення комунікативних процесів, що проходять в органах публічного управління в умовах цифрової трансформації суспільства та реформи децентралізації влади в Україні.

Висновки. Таким чином, виявлення та аналіз чинників впливу на рівень забезпечення комунікативної взаємодії між владою та суспільством сприяє формуванню успішного конструктивного діалогу з метою забезпечення стабільності існуючого порядку. Розуміння впливу зовнішніх та внутрішніх чинників на рівень забезпечення комунікативної взаємодії дозволить врахувати обмежувальні та стримуючі заходи, та реалізувати існуючі можливості для донесення сфокусованого стратегічного і злагодженого повідомлення до суспільства. Окрім цього, різноманітні соціальні медіа можуть стати не тільки інформаційною платформою комунікації влади та суспільства, але й корисним інструментом загальної комунікативної стратегії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Архипова Є. О., Дмитренко Н. О. Ефективна комунікація між органами державної влади та громадськістю як умова розвитку демократичного суспільства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 1. С. 92–96.
2. Гошовська В. А. Комунікації в публічному управлінні: аспекти організаційної культури та ділового спілкування. Київ : К.І.С., 2016. 130 с.
3. Дзвінчук Д. І. Комунікативна політика органів місцевого самоврядування. ІваноФранківськ : [б.в.], 2016. 129 с.
4. Дрешпак В. М. Комунікації в публічному управлінні. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. 168 с.
5. Державно-громадянська комунікація: шлях від кризи до взаємодії : монографія / Козаков В. М., Рашковська О. В., Ребкало В. А. та ін. Київ : Персонал, 2017. 288 с.
6. Рачинська О. А. Комунікативне партнерство як механізм оптимізації комунікативної взаємодії у сфері публічного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 2(45). С. 135–145.
7. Lambin J. J., Chumpitaz R., Schuiling I. Market-Driven Management, Second Edition: Strategic and Operational Marketing. NY. : Palgrave Macmillan. 2007. 496 p.
8. Smorgunov L. V. In search of governability: concepts and transformation of public administration in the 21 st century. Saint Petersburg : St. Petersburg University. 2012. 362 p.

REFERENCES:

1. Arkhypova, Ye. O., Dmytrenko, N. O. (2016) Efektyvna komunikatsiia mizh orhanamy derzhavnoi vldy ta hromadskistiu yak umova rozvytku demokratychnoho suspilstva [Effective communication between state authorities and the public as a condition for the development of a democratic society]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. № 1. 92–96. [in Ukrainian].
2. Hoshovska, V. A. (2016) Komunikatsii v publichnomu upravlinni: aspekty orhanizatsiinoi kultury ta dilovoho spilkuвання [Communications in public administration: aspects of organizational culture and business communication]. Kyiv : K.I.S., 130 p. [in Ukrainian].
3. Dzvinchuk, D. I. (2016) Komunikatyvna polityka orhaniv mistsevoho samovriadiuvannya [Communicative policy of local self-government bodies]. IvanoFrankivsk : [b. v.], 129 p. [in Ukrainian].

4. Dreshpak, V. M. (2015) *Komunikatsii v publichnomu upravlinni* [Communications in public administration]. D. : DRIDU NADU, 168 s.
 5. Kozakov, V. M., Rashkovska, O. V., Rebkalov, V. A. (2017) *Derzhavno-hromadianska komunikatsiia: shliakh vid kryzy do vzaïemodii* [State-citizen communication: the path from crisis to interaction]. Kyiv : Personal, 288 p. [in Ukrainian].
 6. Rachynska, O. A. (2020) *Komunikatyvne partnerstvo yak mekhanizm optymizatsii komunikatyvnoi vzaïemodii u sferi publichnoho upravlinnia* [Communicative partnership as a mechanism for optimizing communicative interaction in the field of public administration]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. Vyp. 2(45). 135–145. [in Ukrainian].
 7. Lambin, J. J., Chumpitaz, R., Schuiling, I. (2007) *Market-Driven Management*, Second Edition: Strategic and Operational Marketing. NY, Palgrave Macmillan, 496 p.
 8. Smorgunov, L. V. (2012) *In search of governability: concepts and transformation of public administration in the 21st century*. Saint Petersburg, St. Petersburg University, 362 p.
-

УДК 338.43.01

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.7>

АГРАРНА ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ: НАУКОВІ ПІДХОДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Динник І. П. – кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування
Державного торговельно-економічного університету
ORCID: 0000-0003-2474-7371
Scopus Author ID: 57262405300

У статті розглянуто особливості реалізації аграрної політики держави в сучасних умовах. Обґрунтовано основні риси та напрями реалізації аграрної політики. Висловлено думку, що регулювання аграрного сектору залишається одним із важливих напрямів економічної політики держави не тільки в Україні, а й у інших країнах світу. Вивчаються дефініції сутності аграрної політики різними вченими.

На сьогоднішній день, у зв'язку з загостренням ринкової конкуренції та умовах прогресуючої кризи, оптимальною формою розвитку та збереження вітчизняного сільськогосподарського комплексу є посилення інтеграції.

Агропромисловий комплекс є сукупністю різних типів виробничої діяльності, які взаємодоповнюють один одного та орієнтовані на виготовлення кінцевого товару із сільськогосподарської сировини. В процесі агропромислової інтеграції відбувається посилення виробничих, організаційних та технологічних зв'язків аграрного сектору з виробництвом та сферою послуг, результатом чого є формування комплексів різного економічного рівня.

Автор доходить висновку, що соціально-економічні та політичні умови, що склалися в останні роки, спонукають до формування та ефективного здійснення аграрної політики в Україні. Регіональна політика розвитку сільського господарства показує низьку ефективність та нездатність адекватно реагувати на виклики сучасних кризових явищ, що посилює значимість нових теоретичних наукових підходів до формування й реалізації інноваційних механізмів розвитку сільського господарства України та окреслення напрямів впровадження наукових рекомендацій у практичну дійсність. Нова державна аграрна політика повинна передбачати зростання добробуту населення на основі покращення економічного, соціального та екологічного стану аграрної галузі.

Ключові слова: аграрна політика, аграрний сектор, державне регулювання, продовольча безпека, сільськогосподарське виробництво, продовольча політика, регулювання АПК.

Dynnyk I. P. Agrarian policy of the state: scientific approaches and peculiarities of implementation in modern conditions

The article examines the peculiarities of the implementation of the agrarian policy of the state in modern conditions. The main features and directions of implementation of agrarian policy are substantiated. The opinion is expressed that the regulation of the agricultural sector remains one of the important directions of the economic policy of the state not only in Ukraine, but also in other countries of the world. Definitions of the essence of agrarian policy by various scientists are studied.

Today, in connection with the intensification of market competition and the conditions of the progressive crisis, the optimal form of development and preservation of the domestic agricultural complex is the strengthening of integration.

The agro-industrial complex is a set of different types of production activities that complement each other and are focused on the production of the final product from agricultural raw materials. In the process of agro-industrial integration, there is a strengthening of production, organizational and technological connections of the agricultural sector with production and the sphere of services, the result of which is the formation of complexes of different economic levels.

The author concludes that the socio-economic and political conditions that have developed in recent years encourage the formation and effective implementation of agrarian policy in Ukraine. The regional agricultural development policy shows low efficiency and inability to adequately respond to the challenges of modern crisis phenomena, which increases the importance of new theoretical scientific approaches to the formation and implementation of innovative mechanisms

for the development of agriculture in Ukraine and the outline of directions for the implementation of scientific recommendations into practical reality. The new state agrarian policy should provide for the growth of the population's well-being based on the improvement of the economic, social and environmental condition of the agrarian industry.

Key words: *agrarian policy, agrarian sector, state regulation, food security, agricultural production, food policy, agribusiness regulation.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах в Україні виникла гостра потреба у розробці та впровадженні адекватної аграрної політики, що відповідає сформованим в аграрній галузі умов. У разі реалізації цієї політики не можна забувати, що аграрний сектор країни виступає потенційно потужною галуззю національної економіки. Цим обумовлена необхідність проведення теоретичних і прикладних досліджень, що забезпечують реалізацію обраної стратегії розвитку аграрного сектору країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомим є внесок у дослідження проблем формування та реалізації державної аграрної політики, таких відомих вітчизняних вчених, як: Я.М. Гадзало [1], П.І. Гайдуцький [2], В.М. Жук [3], М.Ф. Кропивко [4] та ін.

Однак протягом останніх років дуже змінилася ситуація в державі. Значимість багатьох неврегульованих процесів розвитку аграрного сектору принципово змінюють не тільки характер соціально-економічних та екологічних проблем, а й одночасно спричиняють появу цілого ряду нових, загрозливих тенденцій. Зокрема із огляду на складність і багатоаспектність проблеми залишається ще багато теоретичних і практичних питань у її подальшому вивченні.

Метою статті є обґрунтування оцінки ефективності та результативності аграрної політики, що передбачає, насамперед розуміння сутності поняття «аграрна політика». Виходячи з поставленої мети, необхідний огляд наукової літератури з наукового обґрунтування досліджуваної категорії, що, з одного боку, надасть можливість для обґрунтування авторської трактування аналізованої категорії, з другого, – для розкриття механізму діючої аграрної політики у державі. Саме це визначено як головне завдання даної статті.

Виклад основного матеріалу. В науковій літературі досі немає єдиного підходу до розуміння сутності аграрної політики. Одні розглядають її як складову частину загальної економіки, функціонально пов'язану з іншими її складовими: зовнішньоторговельної, промислової, екологічної, соціальної тощо. Інші слідує концепції, згідно з якою аграрна політика виступає як політика розвитку аграрної сфери та стратегії макроекономічного управління. У рамках цієї концепції аграрна політика поєднується з продовольчою політикою, орієнтованою на соціально-економічні питання щодо споживання продуктів; агропромисловою політикою, яка вирішує сукупність проблем щодо функціонального взаємодії сільського господарства з торгівлею, переробкою, фінансами та кредитом; зовнішньоторговельною аграрною політикою, яка передбачає використання аграрного протекціонізму та ін.

Аналіз сутності державної аграрної політики почнемо з розгляду наукових думок, викладених у науковій літературі. В «Економічній енциклопедії» державна аграрна політика визначається як «курс та система заходів, спрямованих на інтенсивний розвиток продуктивних сил села, вдосконалення або докорінну зміну існуючих форм власності, на поліпшення умов життя й побуту його мешканців, на забезпечення сировиною промисловості та ін.». При цьому аграрна політика держави віднесена до важливих складників соціально-економічної політики держави, що передбачає наукове обґрунтування стратегії й тактики розвитку аграрних відносин і шляхів розвитку села [5, с. 17].

За визначенням В. Шкляра, державна аграрна політика є складовою загальної економічної політики України, спрямованої на подолання кризової ситуації в агропромисловому виробництві, створення соціально-економічних умов життя і праці українських селян на рівні розвинутих країн, забезпечення конкурентоспроможного агропромислового виробництва на світовому аграрному ринку [6, с. 28–32].

Також аграрну політику визначають як діяльність держави, спрямовану на створення господарсько-фінансових і політичних рамок умов в аграрному секторі, що реалізується шляхом впливу на економічні процеси, які відбуваються в ньому, через форми і методи, найбільш дієві у сфері аграрної економіки. Аграрна політика являє собою упорядковуючу діяльність держави і санкціонованих нею суспільно-правових інститутів щодо формування культурних, соціальних, правових і економічних умов життя сільського населення [7, с. 10].

Аналіз сучасної аграрної політики, яка є основним сегментом загальної економічної політики показує наявність специфічної парадигми між рівнем соціально-економічного розвитку держави та реаліями сучасного економічного стану України, що ускладнює реалізацію основних напрямів аграрної політики та ще раз доводить необхідність удосконалення її складових елементів. *У цих умовах, при здійсненні аграрної політики держави необхідно виділити такі основні напрями :*

- заходи щодо стабілізації агропромислового виробництва з його подальшим розвитком;
- формування механізмів забезпечення продовольчої безпеки країни на необхідному рівні;
- створення умов підтримки ринків сільськогосподарської продукції та продовольства;
- послідовне покращення продовольчого забезпечення населення;
- комплекс заходів щодо підтримки балансу між сільським господарством та іншими галузями економіки;
- забезпечення захисту вітчизняних сільгоспвиробників.

Вище зазначене має на увазі загальний взаємозв'язок із сутністю та змістом аграрної політики у сучасних умовах. На наш погляд, аграрна політика держави в сучасних умовах повинна включати дані елементи, пов'язані з її організацією та реалізацією.

Зокрема, провідний вчений-економіст П.Т. Саблук обґрунтовує, що в найбільш загальному аспекті аграрна політика держави становить собою розробку її владними структурами і практичне здійснення значної сукупності правових, організаційних, економічних, наукових, соціальних, кадрових та інших заходів з метою забезпечення такого розвитку аграрної сфери економіки, який повністю відповідав би продовольчим потребам країни [8, с. 5]. Слід відмітити, що вчений акцентує увагу саме на правових заходах держави, що є цілком слушно, бо конкретні міри та заходи, що вживаються у межах аграрної політики держави, визначаються приписами нормативно-правових актів, з чим погоджуються й інші дослідники [9, с. 8]. Отож, С. Урба має рацію, виділяючи два принципові підходи до розгляду державної аграрної політики. У вузькому розумінні державну аграрну політику можна ідентифікувати як систему цілей і заходів, спрямованих на розвиток аграрного сектора економіки, спрямовану на створення господарсько-фінансових і політичних ринкових умов в аграрному секторі. У широкому ракурсі досліджувана політика передбачає використання структурного підходу до її змісту, за якого вона охоплює: 1) політику розвитку аграрного сектора; 2) продовольчу політику, що стосується споживання продуктів харчування основними групами і верствами населення; 3) агропромислову політику, яка пов'язана з проблемами

обслуговування сільського господарства, в тому числі торгівлю, переробку, сферу виробництва засобів виробництва для галузі; 4) зовнішньоторговельну політику. Не можна не погодитись і дослідницею, що такий підхід охоплює найважливіші напрями дій, які мають бути реалізовані державою для підтримання пріоритетності аграрного сектора в національній економіці [10, с. 114].

Виходячи з наведених вище тверджень, ми припускаємо, що аграрна політика держави має бути спрямована на розвиток стійкого та конкурентоспроможного агропромислового виробництва, що сприяє забезпеченню продовольчої безпеки країни, зближення якості життя та соціальної інфраструктури сільського та міського населення. Цього можна досягти в умовах ефективного функціонування аграрного сектора держави.

Таким чином, дослідження сутності та змісту аграрної політики показує, що в сучасних умовах її розглядають у контексті загальної соціально-економічної політики, спрямованої на регулювання соціально-економічних відносин в аграрному секторі національної економіки. На нашу думку, в умовах України аграрна політика являє собою технологічну систему здійснення державою заходів не тільки з застосуванням прямих інструментів, а й непрямих, вкладених у регулювання агропромислового комплексу держави, головною метою якого є підвищення ефективності функціонування аграрного сектора економіки.

Висновки та пропозиції. Отже, доведено, що аграрна політика за сучасних умов є технологічною системою заходів, вкладених у регулювання аграрного сектора економіки. Суть технологічної системи полягає в тому, що сьогодні на рівні аграрного сектора поки що повністю не сформовані ринкові відносини. Тому в ряді випадків на перший план висуваються організаційні питання.

Прискорення процесу індустріалізації передбачає реалізацію в агропромисловому комплексі кардинальних заходів, серед яких особливе місце посідає політика кластеризації аграрного сектора. Саме через механізм кластеризації здійснюється опосередкований вплив держави на аграрний сектор, утворюючи при цьому високу інтеграцію та концентрацію сільського господарства та промисловості. В аграрному секторі формується дворівнева кооперація, яка є найважливішою умовою підвищення ефективності функціонування аграрного сектора – головної мети аграрної політики держави – і сприяє трансформації країни з аграрно-індустріальної на індустріально-аграрну.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Гадзало Я. М., Лузан Ю. Я. Земельна реформа: проблеми і перспективи розвитку аграрної економіки. *Економіка АПК*. 2017. № 1. С. 5–14.
2. Гайдуцький П. І. Аграрна реформа Л. Д. Кучми. Київ : Інформаційні системи, 2015. С. 448.
3. Жук В. М. Неформальні інститути селянства у моделюванні реформ та аграрної політики: теорія і практика. *Економіка АПК*. 2017. № 9. С. 5–17.
4. Кропивко М. Ф. Аграрні перетворення в Україні на рубежі ХХ–ХХІ ст. *Економіка АПК*. 2015. № 11. С. 125–128.
5. Економічна енциклопедія. У 3 т. / Б. Д. Гаврилишин (гол.ред.). К. : Вид. центр «Академія», 2000. Т. 1: А (абандон) – К (концентрація виробництва). 864 с.
6. Шкляр В. Б. Соціально-економічні мотиви формування та реалізації державної аграрної політики в Україні. *Економіка АПК*. 2004. № 12. С. 28–32.
7. Нова система підтримки аграріїв в Україні: хто насправді у виграві? URL : <https://voxukraine.org/uk/nova-sistema-pidtrimki-agrariyiv-v-ukrayini-hto-naspravdiu-vigrashi/>
8. Рябенко Г. М. Основні пріоритети аграрної державної політики. *АгроСвіт*. 2010. № 15. С. 10–12.

9. Скидан О. Законодавче забезпечення аграрної політики в Україні: проблемні питання. *Право України*. 2006. № 4. С. 55.

10. Урба С. І. Пріоритети та інструменти розвитку аграрного сектора в системі забезпечення економічної безпеки України : дис. ... доктора економ. наук; спеціальність 08.00.03 – економіка та управління національним господарством. Львів, 2019. 562 с.

REFERENCES:

1. Hadzalo, Ya. M., & Luzan, Yu. Ya. (2017). Zemelna reforma: problemy i perspektyvy rozvytku ahrarnoi ekonomiky [Land reform: problems and prospects for the development of agrarian economy]. *Ekonomika APK*. 1. 5–14. [in Ukrainian].

2. Haidutskyi, P. I. (2015). Ahrarna reforma L. D. Kuchmy [Agrarian reform of L. D. Kuchma]. Kyiv : Informatsiini systemy. [in Ukrainian].

3. Zhuk, V. M. (2017). Neformalni instytuty selianstva u modeliuvanni reform ta ahrarnoi polityky: teoriia i praktyka [Informal institutions of the peasantry in modeling reforms and agrarian policy: theory and practice]. *Ekonomika APK*. 9. 5–17. [in Ukrainian].

4. Kropyvko, M. F. (2015). Ahrarni peretvorennia v Ukraini na rubezhi XX–XXI st. [Agrarian transformations in Ukraine at the turn of the 20th–21st centuries]. *Ekonomika APK*. 11. 125–128. [in Ukrainian].

5. Havrylyshyn, B. D. (Ed.). (2000). Ekonomichna entsyklopediia [Economic encyclopedia]. Vols. 1–3. K. : Vyd. tsentr «Akademiia». [in Ukrainian].

6. Shkliar, V. B. (2004). Sotsialno-ekonomichni motyvy formuvannia ta realizatsii derzhavnoi ahrarnoi polityky v Ukraini [Socio-economic motives for the formation and implementation of state agrarian policy in Ukraine]. *Ekonomika APK*. 12. 28–32. [in Ukrainian].

7. Nova systema pidtrymky ahrariiv v Ukraini: khto naspravdi u vyhrashi? [New support system for farmers in Ukraine: who really wins?]. Retrieved from <https://voxukraine.org/uk/nova-sistema-pidtrimki-agrariiv-v-ukrayini-hto-naspravdi-u-vigrashi/> [in Ukrainian].

8. Riabenko, H. M. (2010). Osnovni priorytety ahrarnoi derzhavnoi polityky [The main priorities of agrarian state policy]. *AhroSvit*. 15. 10–12. [in Ukrainian].

9. Skydan, O. (2006). Zakonodavche zabezpechennia ahrarnoi polityky v Ukraini: problemni pytannia [Legislative provision of agrarian policy in Ukraine: problematic issues]. *Pravo Ukrainy*. 4. 55. [in Ukrainian].

10. Urba, S. I. (2019). Priorytety ta instrumenty rozvytku ahrarnoho sektora v systemi zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky Ukrainy [Priorities and tools for the development of the agricultural sector in the system of ensuring economic security of Ukraine]. Doctor's thesis. Lviv. [in Ukrainian].

УДК 316.7:323+177

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.8>

СОЦІОКУЛЬТУРНІ ПЕРЕДУМОВИ ГУМАНІЗАЦІЇ ВИРОБЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Єршова Н. Г. – аспірантка кафедри парламентаризму

Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID: 0000-0001-6923-6570

У статті досліджено передумови гуманізації вироблення публічної політики, якими виступають радикальні зміни, що відбуваються в соціально-економічній, політичній, культурній сферах і характеризують тип сучасного суспільства як постіндустріальне.

Швидкий технологічний розвиток, головним ресурсом якого є знання / інтелект, зростання потоків інформації, віртуалізація відносин, глобалізаційні процеси – все це, з одного боку, результат колосального культурного потенціалу, що його витворила людська цивілізація, з другого, породжує масштабні протиріччя, накопичує виклики людині, суспільству, соціальним інститутам. Виникнення загроз для їхнього існування, загострення протиріч, дегуманізація суспільного життя актуалізують переосмислення гуманістичних цінностей і шляхів вирішення «проблеми людини». Тут відкриваються перспективи коєволюції людини, соціуму, природи, «повернення» особистості її цілості (поєднання самоактуалізації і відповідальності за спільне буття/стан справ) з акцентуванням на пріоритеті морального начала людської поведінки.

Гуманізація вироблення публічної політики розглядається як закономірна тенденція парадигмальних змін у вивченні суспільства, як процес і показник культури людських взаємодій щодо узгодження різнопланових інтересів. Визначено гуманістичні засади вироблення публічної політики, які виявляються: в демократичних формах реалізації політики й управління – функціонуванні демократичного політичного режиму та здійсненні демократичного врядування; в цілях і завданнях публічної політики – випрацюванні спільних інтересів та пошуку розв'язання колективних питань; у змісті політико-управлінських рішень, які постають як результат співробітництва влади й оточуючого її соціосередовища; в інструментах / засобах і механізмах публічної політики, що забезпечують ухвалення консенсусних рішень; у демократичних методах здійснення публічного управління.

Ключові слова: гуманізація, публічна політика, постіндустріальне суспільство, парадигмальні зміни / зрушення.

Yershova N. H. Sociocultural prerequisites for the humanization of public policy elaboration

The article examines the prerequisites for the humanization of public policy elaboration, which are represented by the radical changes taking place in the socio-economic, political, and cultural spheres and they also characterize the type of modern society as post-industrial.

Rapid technological development, the main resource of which is knowledge / intelligence, the growth of information flows, the virtualization of relations, globalization processes – on the one hand, this is the result of the colossal cultural potential created by human civilization, on the other hand, it generates large-scale contradictions and accumulates challenges for human, society, social institutions. The emergence of threats to their existence, aggravation of contradictions, dehumanization of public life, – they actualize the rethinking of humanistic values and ways of solving the «human problem». So, there are opened up the perspectives for co-evolution of human, society, nature, for «returning» integrity to the personality (combination of self-actualization and responsibility for common existence / state of affairs) with an emphasis on the priority of the moral principle of human behaviour.

The humanization of public policy elaboration is considered as a natural trend of paradigmatic changes in the study of society, as a process and indicator of the human interactions culture regarding the coordination of diverse interests. The humanistic principles of public policy elaboration are identified, which are manifested in: democratic forms of policy implementation and administration – the functioning of a democratic political regime and the implementation of democratic governance; in the goals and tasks of public policy – elaborating common interests and searching solutions for collective issues; in the content of political and management

decisions, that appear as a result of cooperation between the government and its surrounding social environment; in tools / means and mechanisms of public policy, that ensure the consensus decisions making; in democratic methods of public administration.

Key words: *humanization, public policy, post-industrial society, paradigmatic changes/shifts.*

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими й практичними завданнями. Ідея гуманізму як універсалія людського буття найперше актуалізує істотну властивість, якість кожної людини та суспільства в цілому – людяність (гуманність), проголошує пріоритет духовних уселюдських цінностей (щастя, свобода, творчість, знання, порядок, рівність, справедливість, безпека, шанобливість, порядність, милосердя тощо), в числі яких архіцінністю визнається сама людина, її життя, гідність (моральний вибір блага), права і свободи. Гуманізм акумулює в собі та культивує на рівні свідомості й практичної діяльності духовно-етичні ідеали, природно-правові норми, соціально-політичні стандарти демократичного устрою, владно-управлінські моделі організації спільних справ на основі консенсусу задля забезпечення загального миру й злагоди, розбудови держави, яка служить благу всіх громадян, інші цінності смислоіснування індивіда, групи, людства. Гуманізм позначає всі сфери людської активності – політику, економіку, культуру, право, мораль, ін., є тією засадничою формою суспільного прогресу, що тримає людину-простір у межах базової (необхідної для життя взагалі) людяності, та постає аксіологічною основою взаємодій і відносин у світі. Істотні параметри міри людського/гуманного, завдяки чому лише й можливе всебуття, переважно окреслені в концепції прав людини.

Сучасне суспільство в контексті його новітніх трансформацій характеризується суперечностями соціального й соціокультурного розвитку людини, що вимагає вибудування нового типу демократичних відносин у системі «особа – суспільство» в рамках визначених інституційних правил. Докорінні зміни в соціально-політичних процесах потребують зрушень в області знання про соціальне, зокрема, про сенс життя, місце людини в спільному світі, цінності, смислові орієнтири співіснування індивідів і груп, сутність взаємодії заради вироблення державної політики та здійснення управління тощо. Йдеться про зсув наукових парадигм, насамперед про гуманістичний підхід до вирішення публічних проблем.

Питанням людиновимірності досліджуваних об'єктів присвячено чимало праць зарубіжних і українських учених різних галузей знань: Г. Альберта, Х. Арендт, З. Баумана, В. Баштанника, Д. Белла, М. Білінської, М. Брауна, П. Браун, Р. Войтович, В. Воронкової, В. Голубь, Н. Грицяк, Ю. Кальниша, В. Князева, В. Козакова, С. Левінсона, В. Лугового, Н. Нижник, О. Оболенського, М. Пірен, В. Ребкала, В. Скуратівського та ін. Проте гуманістична тематика не вичерпала себе: в людині, немов у фокусі, перетинаються всі злободенні проблеми сьогодення, отже творче переосмислення теоретичного доробку гуманізму спрямовується на їх розв'язання.

Метою роботи є визначення гуманістичних засад вироблення публічної політики на основі аналізу радикальних змін, що відбуваються в соціально-економічній, політичній, культурній сферах сучасного суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Гуманізм і права людини органічно поєднані один з одним, у суспільній свідомості між ними спостерігається виразна кореляція: і тут йдеться не тільки про лексико-семантичну позицію, центром якої є концепт «human/людина», але й, головнo, про сумісність цінностей, принципів, цілей,

форм і засобів реалізації тощо. Сміслові наповнення цих соціокультурних феноменів підносять їх до статусу загальної парадигми сучасної світобудови, духовної вершини – абсолютних цінностей, які втілюють і водночас формують людські ідеали життя, і окремого індивіда, й усієї людської спільноти.

Гуманізація¹ суспільно-політичних явищ та відносин виявляється в гарантуванні (в максимально можливій мірі) цілковитого здійснення, охорони та захисту прав і свобод людини як універсальних стандартів існування особи відповідно до теперішнього рівня еволюції людства. У свою чергу визнання та фактичне забезпечення прав і свобод є критерієм оцінки гуманістичності влади, публічної політики й управління, їхньої ефективності щодо задоволення людських потреб та інтересів, несе в собі сенс людського виміру соціальної системи, конституюючи не просто людськість, але людяність, чутливість, чуйність. Гуманізація суспільного середовища спрямована на розширення свободи та самостійності особи, додання їй відчуження від власних сутнісних сил/функцій (власного єства), результатів своєї праці, духовних цінностей, від влади, політики, держави. Наслідком цього є повнота й цілісність (спів)буття людей як вільних, відповідальних, творчих і моральних особистостей з притаманним їм розумово-пізнавальним мисленням та практичним перетворенням дійсності, залучення до управління колективними справами (розв'язання проблем і вирішення потреб) – формування певної політики (програми дій) та ухвалення необхідних рішень для її реалізації, що складає основу легітимації влади, державної політики, відповідних інститутів.

Трансформації, які розгортаються в усіх сферах людського буття починаючи з другої половини XX ст., хоча й неоднозначні за наслідками та ускладнюються кризовими явищами (сировинного, енергетичного, продовольчого, екологічного, демографічного, фінансового характеру тощо), демонструють суттєво інші, ніж у попередні періоди, тенденції у структурі суспільного виробництва (економіці, технології, зайнятості населення), політичній системі, духовному й розумовому потенціалі як певної спільноти, так і окремого індивіда. За найважливішими параметрами (згідно з концепцією американського соціолога, футуролога Д. Белла: пріоритет виробництва послуг над виробництвом товарів; перевага кваліфікованих професійних менеджерів, учених і технічних спеціалістів; центральне місце теоретичного знання та інформації, що є джерелом нововведень і політико-управлінських рішень; планування і контроль новацій та їх оцінки задля вищих життєвих стандартів; виникнення нової «інтелектуальної технології», яка передбачає в прийнятті рішень визначення стратегії раціонального вибору взаємодій між людьми та між ними й навколишнім світом («упорядкування» вигод і обмежень як підґрунтя «міжгрупової домовленості»), поява «класу знання», нової професійно-технічної еліти, представники якої на політичному рівні виступають у ролі технократів, консультантів, експертів [1, с. 208–227, 236–237]) ці зміни свідчать про становлення принципово нового соціуму – постіндустріального суспільства².

¹ Термін «гуманізація» розуміємо як процес утвердження і впровадження ідей та поглядів, що базуються на ставленні до людини як до найвищої цінності, повазі до гідності й свободи кожної особистості, її права на достойне, щасливе життя, усебічний (само)розвиток, в якому оприявнюються потенційні таланти та здібності, а також на неодмінності високоморальних (гуманних) зв'язків і взаємодій між індивідами, їх спільностями, між ними та довкіллям.

² Залежно від акцентуації різних аспектів постіндустріального суспільства, специфіки їхнього розвитку використовують так само назви «суспільство знань», «програмоване», «інформаційне», «технологічне (технотронне)», «цифрове», «наукове» суспільство тощо. Подібну фрагментарність допускав і сам Д. Белл [1, с. 230–231].

Технологічний прогрес, який базується на наукових знаннях, їх планомірному продукуванні, кращому застосуванні (спрямованому на підвищення якості життя) та визначеності ближніх і віддалених результатів впливу на особу й довкілля, що зі свого боку зумовлює виклики для публічної політики та управління, приводить не лише до розширення меж пізнаного. Знання, інформація, а також щораз більші технічні можливості комунікації стають основним ресурсом і продуктом (інновація) перетворювальної діяльності суспільства. Особливого значення набуває проблема здатності критично оцінювати інформацію з урахуванням спроможності її переробки в знання для ухвалення рішень. Знання, породжені інтелектом людини – ментальним/мислинним та емоційним (останній є психологічною характеристикою як учасника комунікативної взаємодії, сприяє підтриманню доброзичливих відносин з оточенням), згенеровані науково-дослідними, освітніми, ін. соціальними інститутами, як головний компонент свідомості (індивідуальної, колективної) витворюють нову інформацію і нові знання. Змінюються мотиви й стимули, що обумовлюють поведінку людини, все частіше домінують ті, які задаються прагненням особистісного зростання, самоздійснення та самоактуалізації. Відповідно сказаному унагальнюються питання духовної сфери суспільного буття, що сповнена ідеальних явищ (цінностей, норм, принципів, ідей, теорій, світоглядних орієнтацій, відносин, взаємодій, різноманітних форм спілкування тощо), до якої дотична активно-творча діяльність людини та функціонування соціальних інститутів (науки, освіти, моралі, політики, права, мови, ін.).

Попри численні очікування сучасна «інформаційно-знансва революція» не довела до «більш демократичного» суспільства, його «загальнодобробутності»: розділення, нерівність не зникли – стали іншими причини і їхня природа. Існуючі конфлікти піддаються розломом між людьми, певними спільнотами вздовж ліній «освіта», «доступ до інформаційної техніки та технологій», «здібності й таланти», «вміння та успіх». Кожен кластер відокремлюється від інших. Розвиток інтернету сприяє наростанню індивідуалізму³ в комунікативних процесах у всіх проявах: інтелектуал (носіє унікальних знань) здатен самостійно створювати інформаційний продукт; пасивний споживач інформації відбирає лише ті повідомлення, що збігаються з його переконаннями й не потребують дискусії; множинне віртуальне спілкування в онлайн-сервісах (з можливістю по-різному позиціонувати себе, використовуючи ті або інші аватари (зображення) [3], нікнейми/ніки (псевдоніми) [4]), яке дозволяє мобільно «збирати товариство» одностороннє, одержувати оцінку своєї діяльності, об'єднувати ресурси, а при досягненні короткочасної мети покинути групу, створює симуляцію публічності, діалогічних інтеракцій, консенсусу, партнерства, нівелює значення колективних узгоджених дій і політичних інститутів, ілюзує «суспільну важливість» індивіда, відсторонюючи його від ідеалів, цінностей уселюдського; повне занурення у віртуальну реальність «відключає» користувача від зовнішнього фізичного світу – особа втрачає зв'язки з іншими людьми, соціумом, система цінностей і ціннісних орієнтацій деформується; суб'єктність⁴ особистості розмивається; тощо.

Виникнення глобальних загроз, їх загострення, що піддає сумніву саме існування людської цивілізації, спричинило «кризу гуманізму», яка проявляється в непевності щодо можливостей людини раціонально розв'язувати протиріччя,

³ Аналіз сучасного соціуму в контексті глобальної тенденції дисбалансу між загальним і приватним представлений у концепції «індивідуалізованого суспільства» [2]..

⁴ Суб'єктність розглядаємо як соціальну конструкцію, зміст якої детермінований конкретними соціокультурними й історичними умовами та «самопідтримуваний знаннєвими механізмами» (Л. Сокурянська) в рамках соціально-ціннісних регуляторів (структур, інститутів). Про це див., наприклад: [5–6]..

забезпечуючи тим самим подальший поступ людства. Водночас у суспільному пізнанні спостерігається переосмислення гуманістичних цінностей, шляхів вирішення «проблеми людини» з урахуванням реалій суспільного життя, на основі сучасних надбань у дослідженні позначеної проблеми. Тут відкриваються перспективи коєволюції людини, суспільства, природи, «повернення» особистості її цілісності (поєднання самоактуалізації і відповідальності за спільне буття/стан справ) з акцентуванням на пріоритеті морального начала людської поведінки.

Соціально-економічні, культурні зміни та супроводжуюче їх посилення вимог до урядових структур, що помічається як у країнах розвинутої демократії, так і тих, які лише демократизуються (серед них і Україна), спонукають до пошуку нових способів формування політики, методів прийняття рішень для підвищення ефективності управління через розширення можливостей громадян брати участь у політичних процесах. Глобальні потрясіння, яких нині зазнає наша країна й увесь людський світ на тлі, без гіперболізації, цивілізаційної війни, ще більш підносять значення загальних цінностей, комунікації, консолідації та координації цілей, завдань і зусиль, довіри, партнерства, відповідальності, загострюють їх сприйняття, чіткіше відбивають смисловий вимір буття, те, довкола чого складається життєсвіт держав, певних спільнот. Ці інтегруючі засади співжиття скріплюють духовну єдність, громадську (само)свідомість, політичну впорядкованість, містять запоруку вдержання наявного балансу сил та інтересів, запобігання й протидії його руйнуванню, в разі конфлікту – відновлення, перебудови; одне слово, дозволяють тримати буття, залишати його в гуманістичних параметрах, не дають людині впасти в недолюдське, стати нелюдом, але зберегти гідність, високі устремління, «право мати права» (*Х. Арентс*) – перебувати у своїй політичній спільноті, зі своїми співгромадянами, належати до якоїсь держави, де почуватися як удома, що і є її місцем у світі [7, с. 346–348].

У контексті змін, що відбуваються в усіх областях людської життєдіяльності і спричиненого ними зростання ролі та значення гуманістичного мислення в політичному процесі, можна визначити гуманістичні засади вироблення публічної політики, які, головню, виявляються:

- в демократичних формах реалізації політики й управління – функціонуванні демократичного політичного режиму та здійсненні демократичного врядування, конститутивними ознаками чого є виборність влади, її відкритість (ключові елементи останньої: прозорість, участь, відповідальність), розмежування сфери повноважень держави й громадянського суспільства, верховенство права, юридична рівність громадян, плюралізм інтересів, пріоритет прав і свобод людини й громадянина, – за яких громадяни мають можливість впливати на державну політику, а отже, в підсумку, на власне життя через активне залучення безпосередньо до процесу прийняття загальнозначущих рішень;

- у цілях і завданнях публічної політики – випрацюванні спільних інтересів, окресленні колективних питань, які відображають потреби й запити людей, пошуку їх вирішення, що в цілому спрямовано на підтримання і підвищення добробуту («доброго буття / життя») громадян, усього суспільства;

- у змісті політико-управлінських рішень, які постають як результат співробітництва влади й оточуючого її соціосередовища, «підлаштування» різноманітних інтересів одні до одних, їх співіснування;

- в інструментах / засобах і механізмах публічної політики (принципах, правилах, процедурах), що визначені для тих чи інших конфігурацій взаємодій численних незалежних акторів (із своїми особливими інтересами) в подоланні назрілих проблем, кризових явищ та забезпечують ухвалення консенсусних рішень, – громадських

радах, ініціативах, слуханнях, експертизах, опитуваннях з метою з'ясування громадської думки, консультаціях, індивідуальних і колективних зверненнях, електронних петиціях, теле- й радіодебатах, «гарячих лініях» тощо;

– в методах здійснення публічного управління, радше сказати, в переході від авторитарних (патерналістських, силових, адміністративно-командних) методів до демократичних (відповідають реаліям життя та запитам громадян, орієнтовані на вільний, моральний вибір), які характеризуються впливом нових горизонтальних форм суспільних зв'язків (мереж), глобалізації (глобальне управління), сучасних інформаційних технологій (електронне врядування і електронний уряд), – заохочення (спонукання до бажаної поведінки аргументами, прикладом, винагородою, т. ін.), лобювання та GR, контролю, відповідальності тощо.

Висновки. Гуманізація суспільства – нагальна потреба сьогодення. Вона викликана радикальними змінами, які відбуваються в соціально-економічній структурі та доповнюються зустрічними процесами в політичній і соціокультурній сферах, що свідчить про становлення постіндустріального суспільства.

Парадигмальні зрушення у вивченні соціуму неодмінно включають гуманістичний компонент політичного знання. Гуманізація вироблення публічної політики визначає культуру людських (і людських!) взаємодій, в основу яких закладені моральні норми та принципи співучасті й співвідповідальності, виступає умовою стабільного функціонування людського співтовариства, його цілісності в системі «людина – суспільство – природа».

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Белл Д. Прихід постіндустріального суспільства. *Сучасна зарубіжна соціальна філософія. Хрестоматія* : навч. посіб. / упоряд. В. Лях ; пер. з англ. С. Кошарного. Київ : Либідь, 1996. С. 194–250.
2. Бауман З. *Індивідуалізоване общество* / пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. М. : Логос, 2005. 390 с.
3. Аватар. *Тлумачний словник української мови* / СЛОВНИК.ua. URL: <https://slovnuk.ua/index.php?swrd=%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B0%D1%80> (дата звернення: 18.07.2022).
4. Нікнейм. *Тлумачний словник української мови* / СЛОВНИК.ua. URL: <https://slovnuk.ua/index.php?swrd=%D0%BD%D1%96%D0%BA%D0%BD%D0%B5%D0%B9%D0%BC> (дата звернення: 18.07.2022).
5. Сокурская Л. Г., Голиков А. С. Дискурс социального субъекта и субъект социального дискурса: возможность знаниевых теорем. *Science and Education a New Dimension. Humanities and Social Sciences*. IV(17). I.: 108. 2016, P. 58–65. URL: https://seanewdim.com/wp-content/uploads/2021/03/hum_iv_17_108.pdf (дата звернення: 20.07.2022).
6. Фаріна Я. О. Суб'єкт і суб'єктність як соціальні феномени: наукові інтерпретації. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Серія : Соціологія*. 2012. Т. 184. Вип. 172. С. 42–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdusoc_2012_184_172_10 (дата звернення: 20.07.2022).
7. Арентс Х. Джерела тоталітаризму. 2-е вид. / пер. з англ. В. Верлоки, Д. Горчакова. Київ : ДУХ І ЛІТЕРА, 2005. 584 с.

REFERENCES:

1. Bell, D. (1996) Prykhyd postindustrialnoho suspilstva [Post-industrial society coming]. *Suchasna zarubizhna sotsialna filosofija. Khrestomatija*: navch. posib. / uporiad. V. Liakh; per. z angl. S. Kosharnyi [Lyakh, V. (Ed.) Modern foreign social philosophy. Anthology]. Kyiv : Lybid. Pp. 194–250. [in Ukrainian].

2. Bauman, Z. (2005) *Individualizirovannoe obshchestvo* [Individualized society]. Moscow : Logos, 390 p. [in Russian].
 3. SLOVNYK.ua. Avatar [Avatar]. *Tlumachnyi slovnyk ukrainskoi movy* [Explanatory dictionary of the Ukrainian language]. Available at: [//slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B0%D1%80](http://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B0%D1%80) (accessed 18 July 2022). [in Ukrainian].
 4. SLOVNYK.ua. Nikneim [Nickname]. *Tlumachnyi slovnyk ukrainskoi movy* [Explanatory dictionary of the Ukrainian language]. Available at: [//slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%BD%D1%96%D0%BA%D0%BD%D0%B5%D0%B9%D0%BC](http://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%BD%D1%96%D0%BA%D0%BD%D0%B5%D0%B9%D0%BC) (accessed 18 July 2022). [in Ukrainian].
 5. Sokurianskaja, L. G., Golikov, A. S. (2016) Diskurs sotsialnogo subjekta i subjekt sotsialnogo diskursa: vozmozhnost znaniyevykh teorem [The discourse of a social subject and the subject of social discourse: the possibility of knowledge theorems]. *Science and Education a New Dimension. Humanities and Social Sciences*. IV (17). I. : 108. Pp. 58–65. Available at: https://seanewdim.com/wp-content/uploads/2021/03/hum_iv_17__108.pdf (accessed 20 July 2022) [in Russian].
 6. Farina, Ya. O. (2012) Subjekt i subjektivnist yak sotsialni fenomeny: naukovy interpretatsii [Subject and subjectivity as social phenomena: scientific interpretations]. *Naukovi pratsi [Tschornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly]. Serija : Sotsiologija*. Vol. 184. No. 172. Pp. 42–46. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu-soc_2012_184_172_10 (accessed 20 July 2022). [in Ukrainian].
 7. Arendt, K̄h. (2005). *Dzherela totalitaryzmu* [Sources of totalitarianism]. 2nd ed. Kyiv : DUKH I LITERA, 584 p. [in Ukrainian].
-

УДК 35.316

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.9>

СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ОЦІНКА ТЕНДЕНЦІЙ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Звірич В. В. – кандидат медичних наук,

докторант кафедри управління та бізнес-адміністрування

Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

ORCID: 0000-0002-3502-1886

Сучасна система публічного управління в Україні перебуває в активній тривалій фазі реформування. Започатковані реформи, що пов'язані з децентралізацією зумовлюють як організаційні, так і внутрішньоуправлінські зміни на кожній одиниці загальної системи. Ефективність результатів децентралізації залежатиме від швидкості реагування окремих організацій публічної сфери на зміни та використання цих можливостей перетворюючи їх на свої сильні сторони. І, навпаки, організації чи відділи, які чинитимуть опір змінам відставатимуть від інших та втрачатимуть темпи і можливості розвитку. Водночас сучасна система публічного управління піддається впливу і інших чинників, зокрема тих, що пов'язані зі зміною суспільно-виробничих відносин та поведінки працівників у загальній системі. Врахування їх є не менш важливим ніж встигати за темпами децентралізації.

Основні тенденції змін суспільно-виробничих відносин у тандемі роботодавця-працівника узагальнено нами у сучасних концепціях управління персоналом. До таких основних концепцій управління персоналом віднесено: 1) концепцію Е. Голдрата «працівник, цілеспрямована на самовдосконалення людина»; 2) концепцію С. Кові «працівник високо ефективна людина»; 3) концепцію Д. Пінка «працівник – внутрішньо вмотивована людина»; 4) концепцію Б. Тресі «працівник – самодисциплінована і у постійному пошуку людина»; 5) концепція Д. Гоулмана «працівник – емоційний інтелектуал».

Обґрунтовані сучасні концепції управління персоналом свідчать, що ефективність і продуктивність працівника має чітку тенденцію до зростання, працівник прагне до саморозвитку. Водночас порівняльний аналіз цих тенденцій у сфері публічного управління в галузі охорони здоров'я показує певні відставання щодо тенденцій і результатів впровадження цих концепцій у практику. Однією з причин такого відставання є специфіка функціонування бюджетних організацій, на відміну від бізнес-структур.

Ключові слова: публічне управління, охорона здоров'я, управління персоналом, концепції, тенденції.

Zvirych V. V. Modern personnel management concepts in the public administration system: assessment of trends in the industry of health care

The current system of public administration in Ukraine is in an active long phase of reform. The ongoing reforms related to decentralization lead to both organizational and management changes in each unit of the overall system. The effectiveness of decentralization results will depend on the speed of response of individual public organizations to changes and the use of these opportunities, turning them into their strengths. Conversely, organizations or departments that resist change will lag behind others and lose pace and opportunities for development. At the same time, the modern system of public administration is influenced by other factors, including those related to changes in social and industrial relations and behavior of workers in the general system. Taking them into account is no less important than keeping up with the pace of decentralization.

The main trends in changes in social and labor relations in the tandem employer-employee are summarized by us in modern concepts of personnel management. The following basic concepts of personnel management include: 1) the concept of E. Goldrat "employee, a person focused on self-improvement"; 2) the concept of S. Covey "highly efficient employee"; 3) the concept of D. Pink "employee – an internally motivated person"; 4) the concept of B. Tracy "employee – self-disciplined and in constant search of man"; 5) D. Goleman's concept of "worker – emotional intellectual".

Substantiated modern concepts of personnel management show that the efficiency and productivity of the employee has a clear tendency to increase, the employee strives for

self-development. At the same time, a comparative analysis of these trends in public health management shows some lags in the trends and outcomes of implementing these concepts. One of the reasons for this lag is the specifics of the functioning of budgetary organizations, in contrast to business structures.

Key words: public administration, health care, personnel management, concepts, trends.

Постановка проблеми. Впродовж XXI століття відбуваються швидкі зміни в організації системи управління: змінюються підходи до організації праці, до системи оцінки та мотивації працівника, до системи відбору кадрів, до оплати праці. Водночас змінюється відношення самого працівника до роботи, до співпраці з колегами до кар'єри та розвитку. Більшість з цих змін мають позитивний характер та сприяють удосконаленню системи управління персоналу. Проте аналіз цих тенденцій у сфері публічного управління у галузі охорони здоров'я показує, що темпи змін є дуже повільними, а результати майже не помітними. Система публічного управління персоналу в галузі охорони здоров'я, особливо на місцевому рівні значно відстає від результатів та позитивних тенденцій, які спостерігаються у бізнес-середовищі і навіть в центральних органах публічного управління. Тому дослідження сучасних концепцій розвитку персоналу, особливостей їх прояву у різних організаціях, відмінностей та їх причин є актуальним на даний час.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових публікацій показує, що дослідженням питань становлення і розвитку сучасної системи управління персоналом в сфері публічного управління в галузі охорони здоров'я присвячують свої праці такі автори: М. Білинська, М. Знаменська, І. Миронюк, С. Мороз, Г. Слабкий, І. Хожило та інші. Проте у працях недостатньо розкрито зарубіжний досвід розвитку системи публічного управління персоналом.

Мета дослідження. Метою даного дослідження є вивчення, виокремлення та обґрунтування основних сучасних концепцій розуміння ролі і місця працівника у системі управління персоналом та порівняння з особливостями прояву у галузі публічного управління охороною здоров'я в Україні.

Виклад основного матеріалу. Комплексний аналіз сучасних наукових та практичних підходів до організації відносин «працівник-роботодавець» показав, що наданий час існує кілька підходів у цьому контексті. Найбільш поширені і прогресивні сучасні концепції управління персоналом, що розкривають місце і роль сучасного працівника у XXI столітті відображено на рис. 1.

З рис. 1 видно, що до основних сучасних концепцій управління персоналом віднесено:

- концепцію Е. Голдрата «працівник, цілеспрямована на самовдосконалення людина»;
- концепцію С. Кові «працівник високо ефективна людина»;
- концепцію Д. Пінка «працівник – внутрішньо вмотивована людина»;
- концепцію Б. Тресі «працівник – самодисциплінована і у постійному пошуку людина»;
- концепція Д. Гоулмана «працівник – емоційний інтелектуал».

Еллі Голдрат є розробником теорії обмежень, яка передбачає пошук оптимальних рішень у складних багатозначних ситуаціях. Крім цього важливим доробком Е. Голдрата є розробка цілісної методики розвитку навичок з цілепокладання та їх досягнення як в особистому, так і професійному житті. У своїх працях «Ціль» та «Ціль-2» гурту менеджменту обґрунтовує покроковий механізм та принципи постановки і досягнення цілей у житті і роботі [1; 2]. В основі вище згаданих книг покладені принципи ефективного управління в організації та безперервного

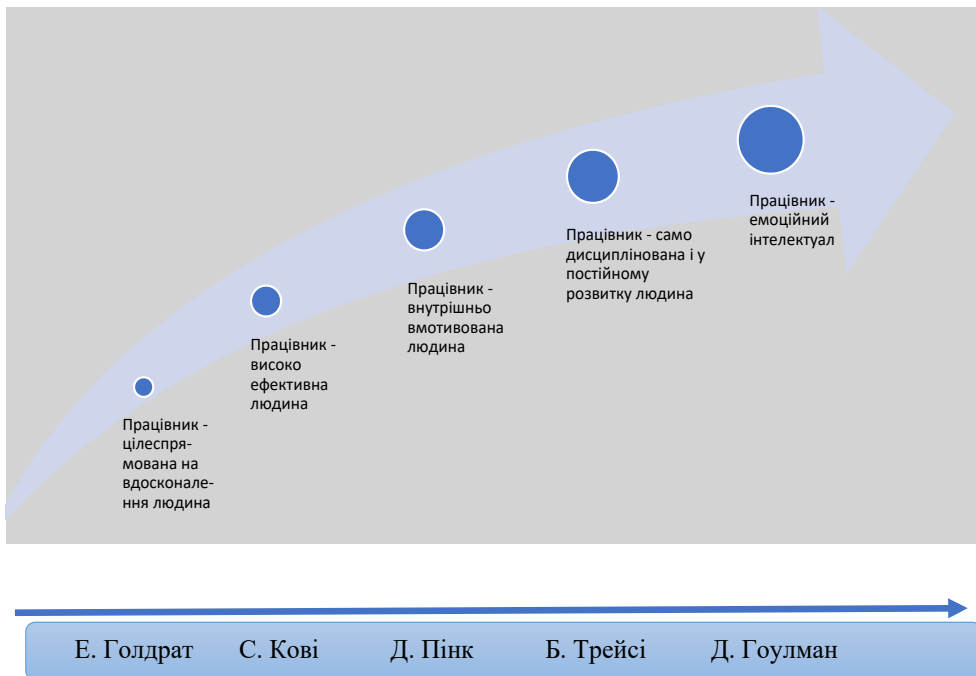


Рис. 1. Основні концепції ролі працівника в публічній організації у XXI столітті

удосконалення усіх бізнес-процесів. Водночас теорія Е. Голдрата є настільною книгою, яка покроково формує у працівника логічне мислення та цілеспрямованість. З іншого боку автор бестселера відзначає, що усі організації і менеджери працюють в умовах невизначеності та обмеженості ресурсів, тому важливим є раціональне прийняття рішень у кожній існуючій ситуації. Таким чином однією з концепцій моделі ідеального працівника XXI століття є концепція Еллі Голдрата цілеспрямованого на постійне вдосконалення працівника.

Наступною поширеною концепцією бажаного працівника сучасності є високо-ефективна особистість. Цю концепцію широко представив практикуючий успішний менеджер Стівен Кові. У своїй найвідомішій книзі «7 звичок надзвичайно ефективних людей» С. Кові обґрунтував 7 основних звичок людини, які приведуть її до високої ефективності та успішності. До таких основних навичок автор бестселеру відносить [3]:

- бути проактивним;
- починати з думкою про мету;
- дотримання порядку пріоритетності: «насамперед – найважливіш»;
- мислення за принципом «виграш/виграш»;
- спочатку зрозуміти самому, а потім шукати розуміння інших;
- створювати синергію;
- «гострити» пілку.

Сьогодні концепція С. Кові є надзвичайно популярною серед молодих активних людей, оскільки описані вище звички високоєфективних людей насправді допомагають людям досягати високого рівня само організованості і самовдосконалення.

Найважливішим є те, що всі ці зусилля є не самоціллю, а насправді навіть у короткотерміновому періоді приносять очікувані результати.

Високо оцінюючи внесок С. Кові у розвиток особистостей і працівників різних організацій та явний прикладний внесок у розвиток цілого покоління молодих людей вважаємо за необхідне відзначити, що автор не зупинився на досягнутому, а доповнив свою теорію восьмою навичкою [4], яку слід розвивати після того як людина здобуде сім попередніх навичок.

Восьму навичку С. Кові називає: «від ефективності до величч». Сутність даної звички полягає у тому, що люди, які здобули попередні сім звичок повинні власним прикладом та діями ставати мотиваторами і харизматичними лідерами для багатьох інших людей. Впроваджуючи у практику восьму навичку автор бере на себе відповідальну місію щодо формування великого контингенту вискооефективних людей.

Цілком підтримуємо такий науковий підхід С. Кові щодо підвищення ефективності розвитку особистостей, і відповідно працівників. Оскільки вважаємо, що навчання через наявний позитивний досвід інших людей підвищує внутрішню мотивацію до самовдосконалення.

Іншою важливою концепцією сучасності є теорія Данієля Пінка щодо різних підходів до мотивації працівників. У своїй книзі «Драйв» Данієль Пінк [5] вводить поняття: «мотивація 1:0», «мотивація 2:0» та «мотивація 3:0».

Під «мотивацією 1:0» автор розуміє найнижчий рівень зовнішньої мотивації, тобто шляхом «кнута і пряника». Провівши багато різних дослідів С. Кові доводить, що такий вид мотивації не працює ефективно на практиці і може бути застосований лише до низькокваліфікованих працівників.

Під «мотивацією 2:0» Д. Пінк розуміє так звану зовнішню мотивацію, тобто мова йде про стимулювання ефективнішої роботи працівників шляхом виплати преміальних виплат, встановлення надбавок та впровадження бонусної і диференційованої системи заробітної плати в залежності від результативності роботи окремого працівника. Даний мотиваційний інструмент є дієвим на середньому рівні розвитку організації, тобто у тих інституціях, які активно розвиваються і стосовно тих працівників, які мають низький і середній рівень фінансової забезпеченості та надають перевагу матеріальній мотивації над іншими видами.

Під «мотивацією 3:0» Д. Пінк розуміє високий рівень розвитку внутрішньої мотивації працівників. Мова йде про те, що працівники мають внутрішнє прагнення до саморозвитку, до зростання власної ефективності та досягнення вищих результатів роботи. За результатами дослідження Д. Пінк доводить, що такий вид мотивації має найвищий ефект як в короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі. Тому розвиток «мотивації 3:0» є надзвичайно важливим для усієї організації.

Погоджуючись з висновками Д. Пінка розуміємо, що на даний час в системі публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні найбільш поширеною є «мотивація 1:0», далі за поширеністю йде «мотивація 2:0» і нажалі, «мотивація 3:0» – це надзвичайно рідкісне явище для досліджуваної галузі. Проте одним із завдань даного наукового дослідження є удосконалення системи управління персоналом у сфері охорони здоров'я в Україні шляхом абсолютної зміни існуючих тенденцій.

Вважаємо, що галузь охорони здоров'я в усі часи, і в усіх країнах особливо потребує фахівців з високим рівнем розвитку «мотивації 3:0», тому формування методів і інструментів розвитку внутрішньої мотивації працівників публічної сфери охорони здоров'я проходить наскрізною ниткою через усе дане наукове дослідження.

Наступна сучасна концепція управління персоналу – «працівник – самодисциплінована і у постійному розвитку людина» пропагується відомим канадським підприємцем, психологом Браяном Трейсі.

Б. Трейсі автор понад 60 книг сфері особистісного розвитку, підвищення продуктивності діяльності працівника та досягнення задоволення і щастя від особистого розвитку. В основі його методології закладено принцип звички три «Р», яка передбачає необхідність формування трьох основних якостей: рішення, режим і рішучість [6]. Автор у своїх книгах та виступах стверджує, що успіх людини залежить від вміння правильно ставити цілі, планувати свій робочий час та дозвілля, розставляти пріоритети, зосереджуватись на постійному самовдосконаленню і саморозвитку та подоланні прокрастинації.

Б. Трейсі не просто описує напрямки досягнення успішності, але й обґрунтовує конкретні методики для реалізації цих методів. Багато з цих методик використовують люди у цілому світі. Найвідомішими з них є:

1) метод «з'їж цю жабу на сніданок» – передбачає, що найскладніші, найважливіші завдання потрібно виконувати найперше зранку, щоб позбавлятися відчуття обтяжливості впродовж цілого дня;

2) метод «поїдання слона» – передбачає, що «слона слід їсти по шматочках» [6, с. 20–21], тобто великі справи і завдання потрібно поділити на менші частинки і поступово вирішувати їх;

3) метод АБВГД – передбачає техніку встановлення пріоритетів у житті і щоденному плануванні;

4) правило постійного самовдосконалення, яке передбачає постійний розвиток існуючих навичок та здобуття нових корисних навичок;

5) метод розвитку внутрішньої мотивації – передбачає контроль рівня своєї вмотивованості та зосередження на позитивному мисленні.

За дослідженнями Б. Трейсі встановлено, що якщо працівник дотримуватиметься основних правил саморозвитку, пріоритизації завдань та тайм-менеджменту, то він може скоротити витрати часу на заплановані завдання до 50%.

Важливо зазначити, що сучасні молоді менеджери в системі охорони здоров'я відпрацьовують методики самовдосконалення і саморозвитку за методиками Б. Трейсі. Тому очевидно, що дана концепція є дуже популярною у всьому світі.

Концепція «працівник – емоційний інтелектуал» стала актуальною не більше 15 років тому. Емоційний інтелект (EQ) – це «група ментальних здібностей, які беруть участь в усвідомленні та розумінні власних емоцій та емоцій оточуючих. Люди з високим рівнем емоційного інтелекту добре розуміють свої емоції і почуття інших людей, можуть ефективно керувати своєю емоційною сферою, і тому в суспільстві їхня поведінка більш адаптивна і вони легше досягають своїх цілей у взаємодії з оточуючими» [7].

Основоположником концепції емоційного інтелекту був Р. Бар-Он. Науковець визначив 5 субкомпонентів, які характеризують структуру емоційного інтелекту:

- саморозуміння (усвідомлення власних емоцій, впевненість у собі, самоповага, самоактуалізація);
- комунікативний потенціал (емпатія, соціальна відповідальність);
- власне адаптаційні здібності (вміння вирішувати проблеми, долати труднощі, емоційна лабільність);
- антистресовий потенціал (стійкість до стресів, самоконтроль);
- загальний настрій (оптимістичність) [7].

За результатами багатьох досліджень встановлено, що емоційний інтелект сьогодні відіграє для менеджера не менш важливу роль ніж розумовий інтелект,

оскільки на зміну «технологічним» методам прийняття рішень приходять «емоційні» засоби.

Значний вклад у розвиток концепції «емоційного інтелекту» вніс Д. Гоулман. Він досліджує тенденції і причини формування емоційного інтелекту різних людей та механізми прояву емоцій у житті і їх наслідки. Цікавим висновком автора є те, що діти з фінансово заможних сімей та «високоінтелектуальних» сімей мають вищий рівень емоційного інтелекту. На думку автора «погано розвинений EQ навіть за високих інтелектуальних показників може стати перешкодою в досягненні успіху» [8].

Д. Гоулман підкреслює тісний взаємозв'язок між емоційним інтелектом людини і її здоров'ям, а також необхідність високого рівня EQ для певних професій, серед яких управлінці, медики, освітяни. Тому дана концепція є важливою у побудові стратегічних планів управління персоналом у сфері охорони здоров'я.

Аналіз швидкості впровадження сучасних концепцій управління персоналом в різних організаціях в Україні показує, що найвищі темпи і результати їх впровадження в ІТ-сфері, фінансовій сфері та сфері послуг. У системі публічного управління в галузі охорони здоров'я ці темпи значно нижчі. При цьому тенденції у системі публічного управління відрізняються і всередині галузі охорони здоров'я. Так, на рівні центральних органів влади темпи впровадження сучасних концепцій управління персоналом є вищі ніж на місцевому рівні.

Висновки за результатами досліджень. За результатами дослідження виділено та обґрунтовано 5 основних сучасних концепцій управління персоналу, а саме: концепцію Е. Голдрата «працівник, цілеспрямована на самовдосконалення людина»; концепцію С. Кові «працівник високо ефективна людина»; концепцію Д. Пінка «працівник – внутрішньо вмотивована людина»; концепцію Б. Тресі «працівник – самодисциплінована і у постійному пошуку людина»; концепція Д. Гоулмана «працівник – емоційний інтелектуал». Ці концепції свідчать, що ефективність і продуктивність працівника має чітку тенденцію до зростання, працівник прагне до саморозвитку. Водночас порівняльний аналіз цих тенденцій у сфері публічного управління в галузі охорони здоров'я показує певні відставання щодо тенденцій і результатів впровадження цих концепцій у практику. Однією з причин такого відставання є специфіка функціонування бюджетних організацій, на відміну від бізнес-структур.

Перспективами подальших досліджень є пошук інноваційних шляхів активізації і пришвидшення впровадження сучасних концепцій управління персоналом у публічну сферу охорони здоров'я.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Элияху М. Голдратт, Джефф Кокс. Цель. Процесс непрерывного совершенствования. Мінськ : Попуррі, 2009. 496 с.
2. Элияху М. Голдратт, Джефф Кокс. Цель. Процесс непрерывного улучшения. Цель-2. Дело не в везенье. Максимум, 2008. 778 с.
3. Кові С. 7 звичок надзвичайно ефективних людей. Харків : Клуб сімейного дозвілля, 2013. 366 с.
4. Кові С. Восьма звичка: від ефективності до величч. Харків : Клуб сімейного дозвілля, 2017. 324 с.
5. Дэниел Пинк. Драйв. Что на самом деле нас мотивирует. К. : «Альпина Паблишер», 2017. 388 с.
6. Брайан Трейсі. Зроби це зараз. 21 чудовий спосіб зробити більше за менший час. Харків : Клуб сімейного дозвілля, 2016. 112 с.

7. Емоційний інтелект. Вільна енциклопедія «Вікіпедія». URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%BC%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D1%96%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82

8. Даніель Гоулман. Емоційний інтелект. Книжка, яка змінює уявлення про те, що означає бути розумним. Харків : "Vivat", 2018. 384 с.

REFERENCES:

1. Holdratt, Э. and Koks, D. (2009). *Tsel. Protsess neprerывnoho sovershenstvovaniya* [Purpose. The process of continuous improvement]. Popurri, Minsk, Belarus.

2. Holdratt, Э. and Koks, D. (2008), *Tsel. Protsess neprerывnoho sovershenstvovaniya. Tsel-2. Delo ne v vezene* [Purpose. The process of continuous improvement. Goal-2. It's not about luck]. Maksymum.

3. Kovi, S. (2013), *7 zvychoh nadzvychaino efektyvnykh liudei* [7 Habits Of Highly Effective People]. Klub simeinoho dozvillia, Kharkiv, Ukraine.

4. Kovi, S. (2017), *Vosma zvychka: vid efektyvnosti do velychi* [The 8th Habit: From Effectiveness to Greatness]. Klub simeinoho dozvillia, Kharkiv, Ukraine.

5. Pynk, D. (2017), *Draiv. Chto na samom dele nas motyvyruet* [Drive. Which actually motivates us]. Alpyna Pablysher, Kyiv, Ukraine.

6. Treisi, B. (2016), *Zroby tse zaraz. 21 chudovyi sposib zrobyty bilshe za menshyi chas* [Do it now. 21 great ways to do more in less time.]. Klub simeinoho dozvillia, Kharkiv, Ukraine.

7. Emotional intelligence. Free encyclopedia "Wikipedia", available at: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%BC%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D1%96%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82

8. Houlman, D. (2016). *Emotsiinyi intelekt*. Knyzhka, yaka zminiuiе uiavlennia pro te, shcho oznachaie buty rozumnym motyvyruet [Emotional intelligence]. Vivat, Kharkiv, Ukraine.

УДК 351:004

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.10>

ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ БЕЗПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ ПЕДАГОГІЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ

Лебідь О. В. – аспірантка кафедри управління та адміністрування

Комунального закладу вищої освіти «Вінницька академія безперервної освіти»

ORCID: 0000-0003-4260-9589

Основною темою статті є питання цифровізації публічного управління в системі безперервної освіти педагогічних працівників. Зазначається, що розвиток цифрових комунікацій впливає на ефективність управлінських рішень.

У статті проаналізовано міжнародний досвід використання інформаційних систем в публічному управлінні освітою. Окреслено основні складові, що характеризують успішно діючу EMIS. Вивчено практику впровадження та використання EMIS в Данії, Литві та Естонії. На основі проведеного дослідження, визначено найбільш актуальні елементи досвіду для впровадження в публічне управління системою безперервної освіти педагогічних працівників України. Вивчено чинні українські інформаційні системи публічного управління освітою, зокрема «Державну інформаційну систему освіти» (ДІСО) та «Автоматизований інформаційний комплекс освітнього менеджменту» (АІКОМ).

Сформовано пропозицію щодо створення на базі АІКОМ окремого модуля «Підвищення кваліфікації педагогічних працівників». Визначено типи даних, що міститиме модуль, та їх використання органами публічного управління, закладами освіти, педагогічними працівниками, суб'єктами підвищення кваліфікації. Зауважено, що дані модуля дозволять органам публічного управління в системі безперервної освіти автоматизувати процес збору статистичної інформації та формування звітності з питань підвищення кваліфікації педагогічних працівників. Також, модуль дозволить закладам освіти систематизувати дані та полегшить пошук суб'єктів підвищення кваліфікації педагогічним працівникам. Питання створення модуля є актуальним для публічного управління в системі безперервної освіти, особливо у воєнний час, адже допоможе працювати з інформацією незалежно від місцеперебування, що створить безпечні умови праці для органів публічного управління та педагогічних працівників.

Ключові слова: цифровізація публічного управління, інформаційна система управління освітою, система безперервної освіти педагогічних працівників.

Lebid O. V. Digital transformation of public management in the system of continuous education of pedagogical employees

The main topic of the article is the issue of digitalization of public administration in the system of continuing education of teachers. It is noted that the development of digital communications affects the effectiveness of management decisions.

The article analyzes the international experience of using information systems in public education management. The main components that characterize a successful EMIS are outlined. The practice of EMIS implementation and use in Denmark, Lithuania and Estonia has been studied. On the basis of the conducted research, the most actual elements of experience for introduction in public management of system of continuous education of pedagogical workers of Ukraine are defined. The current Ukrainian information systems of public education management, in particular the "State Information System of Education" (SISE) and the "Automated Information System of Educational Management" (AISEM) have been studied.

A proposal has been made to create a separate module "Professional Development of Teachers" on the basis of AICOM. The types of data that will contain the module and their use by public administration bodies, educational institutions, pedagogical workers, subjects of advanced training are determined. It is noted that the data of the module will allow public authorities in the system of continuing education to automate the process of collecting statistical information and reporting on training of teachers. Moreover, the module will allow systematizing the data of educational institutions and will facilitate the search for subjects of professional development for teachers. The issue of creating a module is relevant for public administration

in the system of continuing education, especially in wartime, because it will help work with information regardless of location, which will create safe working conditions for public administration and teachers.

Key words: digitalization of public administration, information system of education management, system of continuous education of pedagogical workers.

Постановка проблеми. У сучасному інформаційному та технологічному середовищі публічне управління в системі безперервної освіти педагогічних працівників потребує оригінальних рішень для організації професійного розвитку педагогів протягом життя. На допомогу в цьому можуть прийти аналітика великих масивів даних та «розумні рішення» в ході підвищення кваліфікації педагогів. Окремі напрацювання у цьому напрямку в Україні є, однак наявних модулів, що спрямовані саме на систему безперервної освіти педагогічних працівників немає, що актуалізує питання цифровізації та даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У зарубіжній й вітчизняній літературі дослідженню проблеми цифровізації управління присвячено дослідження Лондара С. Л., Кобзева І. В., Косенко В. В., Мельникова О. Ф. та інших науковців. Питання міжнародного досвіду використання інформаційних систем управління освітою розкрито у публікаціях іноземних та вітчизняних вчених Йенсена В. М., Расмуссена А. В., Пугачова М. В. та ін.

Метою статті є вивчення сучасного стану цифрової трансформації публічного управління в системі безперервної освіти України та держав світу. **Завдання роботи полягають у:** аналізі міжнародного досвіду функціонування інформаційних систем управління освітою (Education Management Information Systems – EMIS) на прикладі таких європейських країн як Данія, Литва та Естонія; вивченні сучасного стану функціонування та модернізації українських інформаційних систем в освіті; розробці пропозицій з удосконалення інформаційних систем управління освітою у сфері безперервної освіти України.

Виклад основного матеріалу. Цифрове публічне управління в системі безперервної освіти покликане забезпечити взаємодію між органами публічного управління, закладами освіти, педагогічними працівниками, суб'єктами підвищення кваліфікації та громадськістю за допомогою інформаційних технологій.

За твердженням науковців [1, с. 150], застосування інформаційних систем суттєво розширює функціональні можливості органів публічного управління, оскільки використання сучасних електронних технологій дозволить істотно зменшити фінансові витрати при наданні публічно-управлінських послуг та пришвидшити реалізацію інновацій в електронному забезпеченні публічного управління.

Варто зауважити, що цифровізація управління є притаманною для більшості країн. Зокрема, спостерігається активний розвиток інформаційних систем управління освітою (EMIS), основним завданням яких є автоматизація збору та управління даними, що значно впливає на процес прийняття управлінських рішень та підвищує їх ефективність.

Розпочнемо аналіз з вивчення досвіду Данії, що, за твердженням Пугачової М. В. [2], є країною з найбільш розвиненою системою реєстрів в освітній галузі. Міністерством освіти Данії та статистичним офісом ведеться 7 реєстрів з інформацією про різні рівні освіти. Зокрема, Реєстр освіти та підвищення кваліфікації дорослих (Adult Education and Continuing Training Register, AR) узагальнює дані щодо громадської (загальнодоступної) освіти та навчання дорослих. Інформація обмежується навчанням поза межами робочого місця або тренінгом, що завершується тестуванням, якщо це навчання проводиться на роботі. AR визначає завершення

курсу та успішне складання тестів [3]. Всі особи, що здобувають освіту в Данії, автоматично включаються до реєстрів за допомогою унікального персонального ідентифікаційного номера особи (CPR-номер). Інформація систематизується у реєстрах протягом року.

Заслуговує на увагу в нашому дослідженні державна освітня інформаційно-аналітична система ŠVIS/EMIS Литовської Республіки. Метою ŠVIS/EMIS є надання інформації, необхідної для аналізу та оцінки стану освіти в різних аспектах, прогнозування змін в освіті, прийняття на основі даних ефективних рішень та здійснення управління, що гарантує якість освіти. У системі зберігається інформація щодо формальної та неформальної освіти протягом усього життя. Основними показниками, що містяться у системі, є інформація про рівень освіченості населення, порівняльний аналіз динаміки зміни індикаторів системи освіти та фінансування освітнього процесу [4].

Ключовими принципами діяльності з освітніми закладами у межах ŠVIS/EMIS є наступні:

- запобігання дублювання інформації під час її систематизації в EMIS та при інших національних статистичних дослідженнях;
- забезпечення підтримки закладів освіти;
- захист персональних даних у базах EMIS, використовуючи деперсоналізацію до технічного ID (identity document);
- організація можливості отримання зворотного зв'язку від респондента через профілі, короткі повідомлення, звіти, вебдодатки тощо;
- забезпечення здатності до взаємодії шляхом надання можливості інтегрування в ŠVIS/EMIS за допомогою налаштованих протоколів автоматичного обміну даними локальних інформаційних систем закладів освіти, муніципалітетів [4].

У процесі вивчення зарубіжного досвіду особливий науковий інтерес викликав процес цифровізації управління освітою Естонії. Естонська інформаційна система освіти (Estonian Education Information System, EHIS) – це державна база даних, що містить всю інформацію, яка пов'язана з системою освіти в країні. EHIS, крім того, є частиною моніторингу системи освіти [5].

Персоналізовані дані, що містяться в EHIS, в основному використовуються для прийняття різноманітних рішень щодо фінансування. Рух інформаційних потоків у такій інформаційній системі забезпечено наявністю реєстрів, що містять необхідні дані щодо рівня освіти кожної фізичної особи. З EHIS можна отримати наступні відомості: загальні дані особи, інформацію про навчання та роботу педагога [6].

У розділі «Підсумок підвищення кваліфікації» педагог може отримати звіт про проходження підвищення кваліфікації за видами навчання. Також, в системі є можливість вибрати документ про освіту за кордоном, що належить до відповідної кваліфікації, та отримати інформацію щодо підготовки педагогічних працівників без відриву від роботи, незалежно від того, чи відповідає вона кваліфікаційним та базовим вимогам до підготовки педагогічних кадрів.

В публічному управлінні України використовуються інформаційні освітні системи, що можна віднести до класу EMIS, на аналізі функціонування яких доцільно зупинитися більш детально.

З 2016 р. розпочала функціонування інформаційно-телекомунікаційна система «Державна інформаційна система освіти» (ІТС ДІСО), що призначена для організації всіх видів робіт зі збору й опрацювання даних закладів освіти у цифровому форматі, включаючи створення електронного архіву даних, автоматизованого управління процедурами збору інформації, контролю виконавської дисципліни,

а також управління бізнес-процесами опрацювання інформації [7]. Варто зауважити, що збір даних проводиться один раз на рік, що не забезпечувало оперативного контролю та впливало на якість управлінських рішень.

У 2019 р. було вжито заходи щодо удосконалення ІТС ДІСО, яка була модернізована в онлайн-систему зі збору, зберігання, управління, використання даних у сфері освіти – програмно-апаратний комплекс «Автоматизований інформаційний комплекс освітнього менеджменту».

ПАК «АІКОМ» дозволяє збирати більший обсяг відомостей про діяльність освітньої системи; надавати інформацію для вивчення й опрацювання усім охочим через портал відкритих даних; дає можливість користувачу самостійно моделювати форму для роботи з інформацією за допомогою спеціального конструктора; використовувати модуль візуалізації із технологією Business Intelligence, що переводить складну статистичну інформацію в легкодоступну для сприйняття форму. Доступ до системи ПАК «АІКОМ» мають усі стейкхолдери: педагогічні працівники, органи управління освітою, дослідники. Функціональні можливості ПАК «АІКОМ» регулюються Положенням про програмно-апаратний комплекс «Автоматизований інформаційний комплекс освітнього менеджменту» [8].

Архітектура бази даних системи налаштована з урахуванням прав доступу до інформації на різних рівнях управління освітою:

- центральна база даних усіх навчальних закладів використовується для аналізу звітності на національному рівні та прийняття певних управлінських рішень органами управління освітою;
- деталізовані до рівня закладу освіти обласні та бази даних територіальних громад (міські, селищні, сільські) доступні для органів управління освітою відповідного рівня.

З метою забезпечення захисту інформації використовуються механізми розмежування доступу за принципом обмеження повноважень, тобто, кожний користувач має доступ лише до інформації, необхідної йому для виконання відповідних завдань.

Для успішного функціонування системи безперервної освіти, на нашу думку, необхідне створення окремого модуля «Підвищення кваліфікації педагогічних працівників» на основі ПАК «АІКОМ», що дасть змогу не тільки забезпечити збір інформації та показників, що необхідні для прийняття ефективних та обґрунтованих рішень у публічному управлінні, враховуючи принципи децентралізації, а й створить комфортні умови для безперервної освіти педагогів.

Отже, в модулі «Підвищення кваліфікації педагогічних працівників» можуть розміщуватись наступні типи даних (рис. 1).

– *Адміністративні дані.* В модулі необхідно передбачити можливість автоматичного формування звітів щодо підвищення кваліфікації педагогічних працівників (індекс успішності підвищення кваліфікації педагогічних працівників, загальні відомості про суб'єкти підвищення кваліфікації (назва закладу, кількість програм підвищення кваліфікації)).

– *Фінансові дані.* Співпраця з базами даних Міністерства фінансів України щодо розрахунків показників видатків на педагогічних працівників, відповідно до принципу «гроші ходять за вчителем» (поточні та капітальні витрати на підвищення кваліфікації одного педагога, дохід від надання послуг підвищення кваліфікації (за кошти фізичних та юридичних осіб)).

– *Кадрові дані.* Кожен педагогічний працівник буде зареєстрованим, завдяки чому заклади освіти та органи управління освітою матимуть зведену інформацію



*Рис. 1. Типи даних у модулі
«Підвищення кваліфікації педагогічних працівників»*

Побудовано автором

щодо кількості педагогічних працівників, їх підвищення кваліфікації (за статтю, віком, категоріями та педагогічними званнями), кількості годин (формальної та неформальної освіти).

Відомості, що міститимуться в модулі «Підвищення кваліфікації педагогічних працівників», можуть бути використані органами управління освітою для проведення моніторингу на основі статистичних даних та автоматично сформованих звітів, визначення ефективності діяльності та прийняття рішення щодо публічного управління в системі безперервної освіти педагогічних працівників.

Закладам освіти модуль дозволить оцінювати ефективність педагогічного складу в міжзастаційний період та спростить складання та подання статистичної звітності.

Заклади та установи підвищення кваліфікації педагогічних кадрів в модулі зможуть розмішувати інформацію про програми підвищення кваліфікації, терміни проведення курсів тощо. Також це уможливить здобуття авторитету в педагогічних працівників, надаючи якісні освітні послуги.

Для громадськості, яку в модулі уособлюють педагогічні працівники, це вільний доступ до широкої інформації щодо безперервної освіти, а саме можливість використання даних в професійній діяльності та зручний вибір підвищення кваліфікації.

Створення модуля «Підвищення кваліфікації педагогічних працівників» дозволить автоматизувати збір та використання статистичних даних в системі безперервної освіти педагогічних працівників та оптимізувати планування та реалізацію управлінських рішень відповідно до пріоритетності.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, цифровізація публічного управління в системі безперервної освіти педагогічних працівників у зарубіжних країнах та Україні реалізується шляхом розробки та використання EMIS. Пропозиція щодо створення

модуля «Підвищення кваліфікації педагогічних працівників» є актуальною, адже його використання дозволить скоротити час збору та обробки статистичних даних, що стосується підвищення кваліфікації педагогічних працівників.

Окрім цього, розвиток цифрової трансформації публічного управління є необхідною передумовою формування нової моделі особи, що безперервно навчається в демократичній країні, адже йдеться про всеосяжні соціальні обставини, зумовлені змінами в способах сприйняття світу (у т. ч. враховуючи правовий режим воєнного стану та російське вторгнення в Україну), розподілу життєвих пріоритетів та формах людської взаємодії в інформаційному суспільстві.

Перспективою подальших досліджень є детальний опис сутності, розробка теоретичної структури та практичного використання запропонованого модуля «Підвищення кваліфікації педагогічних працівників».

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кобзев І. В., Косенко В. В., Мельников О. Ф. Цифрова трансформація публічного управління. Research and Innovation: Conference proceedings, New York, USA : Yunona Publishing, 2021. С. 145–152.
2. Пугачова М. В. Реєстри системи освіти в європейських країнах: корисний досвід для України. *Статистика України*. 2021. № 1. URL: http://194.44.12.92:8080/jspui/bitstream/123456789/5812/1/SU_2021%231_26-05%20%281%29-58-68.pdf
3. Jensen V. M., Rasmussen A. W. Danish education registers. *Scandinavian Journal of Public Health*. 2011. 39(Suppl. 7). P. 91–94. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21775362>
4. Розвиток інформаційних систем управління освітою як інструмент реалізації державної освітньої політики : монографія / відп. ред. С. Л. Лондар. Київ : ДНУ «Інститут освітньої аналітики», 2020. 258 с.
5. Eesti hariduse infosüsteemi asutamine ning põhimäärus. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011185?leiaKehtiv>
6. Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS). URL: <https://www.ehis.ee/>
7. Про введення в дослідну експлуатацію інформаційно-телекомунікаційної системи державної наукової установи «Інститут освітньої аналітики» «Державна інформаційна система освіти» : наказ Міністерства освіти і науки України від 31. 08. 2016 № 1054. URL: https://diso.gov.ua/upload/Nakaz_1054.PDF
8. Про затвердження Положення про програмно-апаратний комплекс «Автоматизований інформаційний комплекс освітнього менеджменту» : Постанова Кабінету Міністрів України від 02. 12. 2021 № 1255. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1255-2021-%D0%BF#Text>

REFERENCES:

1. Kobzev, I. V., Kosenko, V. V., & Melnykov, O. F. (2021). Digital transformation of public administration. Research and Innovation. Pp. 145–152. New York, USA : Yunona Publishing. [in Ukrainian].
2. Puhachova, M. V. (2021). Registers of the education system in European countries: useful experience for Ukraine. *Statistics of Ukraine*. 1. Retrieved from http://194.44.12.92:8080/jspui/bitstream/123456789/5812/1/SU_2021%231_26-05%20%281%29-58-68.pdf [in Ukrainian].
3. Jensen V. M., & Rasmussen A. W. (2011). Danish education registers. *Scandinavian Journal of Public Health*. 39(Suppl. 7). Pp. 91–94. Retrieved from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21775362>
4. Londar, S. L. (Ed.). (2020). Development of education management information systems as a tool for implementing state educational policy. Kyiv : SSI «Institute of Educational Analytics». [in Ukrainian].

5. Establishment and statutes of the Estonian education information system. (n. d.). Eesti hariduse infosüsteemi asutamine ning põhimäärus. Retrieved from <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011185?leiaKehtiv>
 6. Estonian Education Information System (EHIS). (n. d.). Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS). Retrieved from <https://www.ehis.ee/>
 7. Ministry of Education and Science of Ukraine. (2016). About commissioning of the information and telecommunication system of the state scientific institution «Institute of Educational Analytics» «State Information System of Education» (Act No. 1054, August 31) Retrieved from https://diso.gov.ua/upload/Nakaz_1054.PDF [in Ukrainian].
 8. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2021). About the statement of the Situation on the software and hardware complex «Automated information complex of educational management» (Act No. 1255, December 2) Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1255-2021-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
-

УДК 351.773

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.11>

СУЧАСНИЙ СТАН НАУКОВИХ РОЗРОБОК ЩОДО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ПЕРВИННОЇ МЕДИКО-САНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ НАСЕЛЕННЮ

Мельниченко О. А. – доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри громадського здоров'я та управління охороною здоров'я
Харківського національного медичного університету
ORCID: 0000-0001-5021-9025
Scopus Author ID: 57218345898

Сємєнєнко С. В. – головний лікар
Комунального некомерційного підприємства
«Центр первинної медико-санітарної допомоги
Станично-Луганської районної ради»
ORCID: 0000-0003-3684-1701

Здобутками вітчизняних науковців є: розмежовано поняття «медична послуга» та «медична допомога»; систематизовано механізми (методи, засоби) публічного управління якістю медичної допомоги населенню; узагальнено методики оцінювання якості медичної допомоги та діяльності суб'єктів, що надають ПМСД; методики оцінюванню якості медичної допомоги населенню та результативності медичної реформи на первинній ланці вітчизняної сфери охорони здоров'я як засобу впливу на її параметри; характеристики рівня правового, кадрового й матеріально-технічного забезпечення закладів і підрозділів ПМСД, а також джерел їхнього фінансування; характеристика особливостей надання медичної допомоги залежно від різних критеріїв; виявлено проблеми, що знижують якість медичної допомоги; конкретизовано пріоритетні напрями удосконалення умов надання медичної допомоги населенню; обґрунтовано переваги надання медичної допомоги на засадах сімейної медицини. Хоча якість первинної медико-санітарної допомоги населенню й залежить від належної взаємодії та ресурсного забезпечення у ланцюгу «пацієнт – лікар і/чи медичний персонал – медичний заклад», але не можна нехтувати впливом на цей процес органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Перспективними напрямом дисертаційного дослідження є «Публічне управління якістю первинної медико-санітарної допомоги населенню», а подальші наукові розвідки мають бути присвячені розробці теоретичних положень і практичних рекомендацій, спрямованих на вдосконалення публічного управління розвитком закладів первинної медико-санітарної допомоги як запоруки покращання здоров'я населення.

Ключові слова: публічне управління, населення, якість, первинна медико-санітарної допомога, охорона здоров'я.

Melnychenko O. A., Siemienienko S. V. Current state of scientific developments in the field of public quality management of primary public health care

Achievements of national scientists: the concepts of «medical service» and «medical care» have been distinguished; mechanisms (methods, means) for public quality management of public health care have been systematised; methods for assessing the quality of medical care and the activities of primary health care providers have been summarised; methods for assessing the quality of public medical care and the effectiveness of the medical reform at the primary level of the national health-care system as a means of influencing its parameters; a description of the level of legal, staffing, and logistical support for primary health care institutions and units, as well as the sources of their funding; characterisation of the specific features of health care provision according to different criteria; problems that reduce the quality of medical care have been identified; priority areas for improving the conditions for public health care provision have been specified; advantages of health care provision on the basis of family medicine have been justified.

Although the quality of primary public health care depends on proper interaction and resource provision in the «patient – doctor and/or medical staff – medical institution» chain, the influence of public administration and local authorities on this process cannot be neglected. The topic «Public management of the quality of primary public health care» is a promising area of dissertation research, and further investigation should be devoted to the development of theoretical provisions and practical recommendations aimed at improving public management of the development of primary health care facilities as a key to improving public health.

Key words: public administration, population, quality, primary health care, public health.

Постановка проблеми. Спадковість, вроджені чи набуті вади здоров'я, старіння організму, недотримання принципів здорового способу життя, стрес тощо є джерелами погіршення власного самопочуття. При цьому є чимало тих, хто просто ігнорує подібні негаразди, виправдовуючи таку свою поведінку «неістотністю» проблеми, відсутністю часу та/чи коштів, недовірою до вітчизняної сфери охорони здоров'я (так, зокрема, непоодиноким є твердження: «гроші та час витратиш, а хвороба залишиться, то навіщо лікуватись»). Серед тих, хто все ж зважається боротися з недугою (зважаючи на вищевикладене й безрецептурну доступність більшості препаратів), чимало віддають перевагу самолікуванню, яке ґрунтується на використанні попереднього досвіду лікування, зверненні за консультацією до провізора аптеки чи до знайомих з певним досвідом у цій царині тощо. Звісно, що обидва варіанти, частіше за все, призводять до негативних ефектів, і не лише медичних (ускладнень, переходу захворювання у хронічну форму та, навіть, летальних наслідків), а й соціальних (створення конфліктних ситуацій в сім'ї, колективі) та економічних (чим більш запущеною є стадія захворювання, тим більше коштів потрібно на лікування та реабілітацію пацієнта; до того ж, погіршення стану здоров'я почасти негативно позначається й на доходах таких осіб). Добре, що більшість населення звертаються за отриманням медичної допомоги. Активізації такої соціально відповідальної поведінки також посприяло проведення «з 2018 року медичної реформи на первинній ланці вітчизняної сфери охорони здоров'я, яка має за мету підвищення доступності та якості медичних послуг» [9, с. 1208] і медичної допомоги. При цьому, з високою ймовірністю можемо стверджувати, що далеко не кожний може аргументовано обґрунтувати настільки якісною є така допомога, й тим паче, хто саме (лікар і/чи медичний персонал, адміністрація медичного закладу, органи державного управління, органи місцевого самоврядування, громадські організації та ін.) і якою мірою мусять її забезпечити. За таких умов, окрім іншого, зростає значущість належного наукового обґрунтування процесу забезпечення надання медичної допомоги та оцінювання її якості, що, зрештою, й обумовлює актуальність даної статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічний фундамент особливостей розвитку системи публічного управління розвитком сфери охорони здоров'я, як передумови покращання якості медичної допомоги населенню, було закладено науковцями різних галузей і шкіл, а саме: Н. Авраменко, І. Берлінець, А. Беліченко, Л. Буравльов, О. Виноградов, В. Григорович, К. Дейниховська, Л. Дешко, В. Долот, І. Ісраєла, В. Карлаш, Д. Карамішев, А. Кланца, Е. Ковжарова, Н. Кризина, В. Лещенко, Г. Муляр, Г. Медяник, Н. Мезенцева, А. Миронов, Л. Обуховська, Л. Оппельд, Я. Пітко, І. Паращич, В. Прасол, Я. Радиш, Н. Рингач, О. Рожко, І. Рожкова, В. Рудий, О. Скрипник, Д. Турчак, О. Устимчук, І. Фуртак, О. Худоба, О. Худошина, Т. Чеканова, В. Шевцов, В. Шевчук, А. Шипко, О. Штогрин та ін.

Окремим аспектам забезпечення належної якості медичної допомоги (послуг) населенню присвячено напрацювання таких науковців: О. Гаврилюк, А. Герц,

Т. Грузева, Т. Готор, Д. Джафарова, Т. Єфіменко, І. Жалінська, Ю. Іщейкіна, О. Ковальський, Т. Мазур, Н. Марчук, Л. Матюха, Н. Медведовська, Т. Проценко, С. Риков, М. Хобзей, М. Шевченко та ін.

Дослідження особливостей публічного управління якістю медичної допомоги (послуг) населенню проведено такими вітчизняними науковцями: Ю. Котляревський [2], З. Надюк [5], О. Савкіна [6], Ю. Яремчук [8].

Також наявні численні публікації у наукових фахових виданнях [1; 3; 4; 7 та ін.]. Віддаючи належне напрацюванням науковців, слід наголосити увагу на необхідності продовження наукових розвідок за даною проблематикою.

Постановка завдання. Метою статті є огляд сучасного стану наукових робіт щодо публічного управління якістю медичної допомоги населенню. Для досягнення цієї мети слід вирішити такі завдання: 1) проаналізувати зміст дисертацій і фахових публікацій, присвячених забезпеченню якості медичної допомоги населенню; 2) виокремити недостатньо опрацьовані аспекти публічного управління якістю первинної медико-санітарної допомоги населенню як предмет власного дисертаційного дослідження.

Матеріали та методи дослідження. Вихідною базою є дисертаційні дослідження та фахові публікації провідних науковців, які досліджували особливості забезпечення якості медичної допомоги населенню. Застосовано комплексний підхід, а також на емпіричному та теоретичному рівнях використано наступні методи: *абстрактно-логічний* – для теоретичних узагальнень і формування висновків; *порівняльного аналізу* – для дослідження напрацювань провідних вітчизняних науковців, присвячених особливостям публічного управління якістю медичної допомоги населенню.

Виклад основного матеріалу. Проведені узагальнення змісту дисертацій і фахових публікацій за даною проблематикою дозволяють стверджувати, що вітчизняні науковці зосередили свою увагу на такому:

- розмежуванню понять «медична послуга» та «медична допомога» (О. Берназ-Лукавецька, Л. Блавацька, О. Бойко, Я. Гриньків, С. Гусарев, Л. Лотоцька, З. Надюк, Р. Подсядло, О. Старицька, О. Чабан, А. Черноус, М. Шутов, Л. Щербаченко), що дозволило відобразити їхню сутність загалом; оскільки ці поняття нетотожні, тому цілком логічним є наведення характерних особливостей медичної допомоги (послуг), але такі спроби (М. Артюхіна, О. Кратт, М. Шутов), мали характерні ознаки узагальнень, натомість очевидними є наявні відмінності такої допомоги залежно від ланки сфери охорони здоров'я (первинна, вторинна, третинна) та аспектів її надання (медичні, організаційні, економічні, юридичні...);

- систематизації механізмів (методів, засобів) публічного управління якістю медичної допомоги населенню (Р. Грицко, Д. Джафарова, В. Журавель, Д. Карамішев, О. Корнійчук, О. Корольчук, Ю. Котляревський, З. Надюк, Я. Пітко, О. Савкіна, В. Шевцов, Ю. Яремчук);

- узагальненню методик оцінювання якості медичної допомоги (Я. Августинівич, В. Богомаз, О. Вороненко, Н. Гойда, В. Горачук, Є. Горох, О. Гульчій, М. Дерлюк, О. Ліщишина, З. Надюк, О. Новічкова, Р. Погоріляк, Н. Рега, Г. Росс, О. Сергєєва А. Степаненко, М. Хобзей, В. Шевцов), діяльності суб'єктів ПМСД (М. Бадюк, С. Білецький, К. Гутченко, Б. Жупан, О. Гутченко, Л. Крикливець, В. Мегедь, Я. Пітко, О. Савкіна, Л. Сидорчук), результативності медичної реформи на первинній ланці вітчизняної сфери охорони здоров'я як засобу впливу на її параметри (С. Білецький, О. Вовчанська, В. Долот, Л. Жаліло, С. Закревська, Л. Іванова, І. Іртішцева, О. Корнійчук, Н. Кризина, П. Кризина, Л. Крикливець, Г. Лисенко,

А. Ляденко, О. Мартинюк, Л. Матюха, О. Мельниченко, Г. Муратов, З. Надюк, А. Немченко, О. Письменна, І. Рожкова, Д. Рябець, Л. Сидорчук, О. Сізов, В. Слабкий, Г. Слабкий, Н. Удовиченко, М. Хобзей, Ю. Яремчук), а також моніторингу стану здоров'я населення на рівні ПМСД (О. Гаврилюк, В. Доценко, В. Махнюк, С. Могильний, Г. Очеретяна, О. Сергеева, В. Чорна);

– вивченню думки пацієнтів і лікарів загальної практики стосовно реального рівня якості медичної допомоги, її доступності, компетентності медичних працівників, необхідності реформування ПМСД та ставлення респондентів до існуючої системи охорони здоров'я населення (О. Гаврилюк, Н. Гецько, М. Дерлюк, Д. Джафарова, Н. Дужич, С. Заремба, А. Іваць-Чабіна, Я. Коморна, О. Корольчук, В. Кравченко, І. Криницька, М. Марущак, Н. Рега, Л. Матюха, З. Надюк, Н. Орлова, М. Хобзей, Т. Юрочко, А. Яворський);

– характеристиці рівня правового (О. Александров, О. Берило, К. Василенко, С. Гусарев, І. Демченко, Н. Калинюк, О. Любчик, С. Мелашенко, В. Менделя, О. Перепадя, І. Сенюта, О. Старицька, В. Стеценко, Л. Фіщенко, В. Чернобровий, Т. Ямненко, Ю. Яремчук), кадрового (О. Гаврилюк, О. Гульчій, Д. Джафарова, С. Закревська, Г. Лисенко, Л. Матюха, Р. Погоріляк, Г. Слабкий, Ю. Яремчук) й матеріально-технічного (Д. Джафарова, Л. Матюха) забезпечення закладів і підрозділів ПМСД, а також джерел їхнього фінансування (О. Бабич, О. Гаврилюк, А. Горошко, О. Дорошенко, Ю. Котляревський, О. Савкіна, В. Слабкий, В. Шевцов, В. Шевченко, М. Шевченко, Ю. Яремчук);

– еволюції державної політики розвитку медичної допомоги на теренах України (Т. Морей, З. Надюк);

– характеристиці особливостей надання медичної допомоги залежно від різних критеріїв: *ланка* – первинна (Я. Августинівич, О. Алексєєв, Р. Грицко, Т. Гутор, Л. Жаліло, С. Закревська, С. Зброжек, О. Корнійчук, Г. Лисенко, Т. Мазур, О. Мартинюк, Л. Матюха, В. Петрихін, Я. Пітко, І. Рожкова, В. Рудень, О. Сергєєва, В. Слабкий, Г. Слабкий, В. Таранов, М. Хобзей, М. Шевченко, Ю. Яремчук), вторинна (В. Бугро, А. Горошко, О. Дорошенко, С. Збітнева, М.О. Колесник, Н.І. Козлюк, Н. Кризина, П. Кризина, О. Письменна, О.О. Разважєєва, В. Слабкий, М. Шевченко), третинна (І. Булах, О. Перепадя); *контингент* – діти (Ю. Антипкін, О. Волосовець, О. Дудіна, Т. Мазур, В. Лапшин, Р. Марушко, О. Олексюк), жителі сільської місцевості (О. Алексєєв, О. Гаврилюк, А. Дмитренко, Т. Кузьменко, Н. Мілікова, В. Петрихін, О. Радущич, В. Таранов), внутрішньо переміщені особи (О. Ляшенко); *вид хвороби*: онкологія (І. Мухаровська), туберкульоз (А. Нагорна), деменція (О. Худоба), COVID-19 (Т. Гавриш, М. Дзєман, М. Островська, І. Родіонова, Х. Симчич, Н. Чаплинська), орфанні захворювання (А. Котвіцька, А. Черкашина) тощо;

– обґрунтуванню переваг надання медичної допомоги на засадах сімейної медицини (О. Гаврилюк, Т. Гавриш, Л. Глушко, Р. Грицко, Д. Джафарова, Л. Дяченко, С. Закревська, В. Корнацький, О. Корнійчук, Г. Лисенко, Т. Мазур, Л. Матюха, С. Мелашенко, В. Михальчук, Я. Пітко, М. Островська, Х. Симчич, В. Сірик, В. Слабкий, Г. Слабкий, В. Рудник, Л. Фіщенко, М. Хобзей, В. Чернобровий, М. Шевченко, Ю. Яремчук);

– виявленню проблем, що знижують якість медичної допомоги (В. Горачук, Р. Грицко, І. Дмитренко, В. Долот, Ю. Котляревський, Н. Кривокульська, Н. Кризина, П. Кризина, А. Круть, О. Мельниченко, Г. Муратов, З. Надюк, О. Письменна, І. Проненко, О. Савкіна, О. Сізов, В. Слабкий, В. Сміянов, К. Толстанов, М. Хобзей, М. Шевченко, М. Шкільняк, Ю. Яремчук);

– виокремленню для подальшої адаптації до умов України передового світового досвіду щодо покращання якості медичної допомоги (А. Горошко, О. Дорошенко, Л. Жаліло, С. Заремба, В. Козенюк, А. Король, А. Левенець, О. Лотиш, О. Мартинюк, З. Надюк, Л. Побігай, І. Рожкова, Н. Рудік, І. Степанченко, М. Шевченко, Т. Юрочко);

– конкретизації пріоритетних напрямів удосконалення умов надання медичної допомоги населенню (О. Бабич, О. Гаврилюк, О. Мінцер, З. Надюк, О. Новик, М. Хобзей, А. Шекера), у т.ч. за рахунок детінізації вітчизняної сфери охорони здоров'я (З. Надюк), реформування державного управління системою забезпечення населення ПМСД (І. Булах, В. Долот, Я. Пітко, О. Савкіна, Я. Шатковський, В. Шевцов, Ю. Яремчук), оптимізації джерел фінансування (З. Надюк, М. Шевченко) та вдосконалення контролю діяльності суб'єктів ПМСД (О. Корольчук, Ю. Котляревський, А. Миронов, В. Рудень, В. Шевцов), а також стандартизації медичної допомоги (А. Анчев, Н. Гойда, О. Вороненко, В. Горачук, Д. Карамішев, Ю. Котляревський, В. Лехан, К. Надутий, З. Надюк, Я. Пітко, О. Савкіна, І. Сенюта, О. Толстанов, В. Шевцов);

– розробленню та реалізації: Концепції прогнозно-проектного децентралізованого державного управління системою охорони здоров'я на засадах лікарського самоврядування (З. Надюк), Державної цільової програми у сфері охорони здоров'я (Ю. Яремчук), а також застосування інвестиційно-проектного управління розвитком ПМСД (М. Плотнікова, О. Присяжнюк, О. Суботенко, Є. Ходаківський) тощо, як запоруки покращання якості доступної медичної допомоги;

Варто відзначити, що наявні лише поодинокі приклади безпосередньої конкретизації форми впливу на якість первинної медико-санітарної допомоги населенню: державна політика (В. Долот, Ю. Яремчук), публічне управління (Л. Гриценко, В. Лехан, С. Малонога, К. Надутий), державне управління (В. Долот, З. Надюк, Я. Пітко, О. Савкіна, В. Шевцов, Ю. Яремчук), державне регулювання (Д. Джафарова, Д. Карамішев, Ю. Котляревський), адміністративний менеджмент (В. Безрук, М. Веля, В. Журавель, Н. Кривокульська, О. Макарова, М. Шкільняк, О. Юрків, С. Юрнюк).

Висновки. Здобутками вітчизняних науковців є: розмежовано поняття «медична послуга» та «медична допомога»; систематизовано механізми (методи, засоби) публічного управління якістю медичної допомоги населенню; узагальнено методики оцінювання якості медичної допомоги та діяльності суб'єктів, що надають ПМСД; методики оцінюванню якості медичної допомоги населенню та результативності медичної реформи на первинній ланці вітчизняної сфери охорони здоров'я як засобу впливу на її параметри; характеристики рівня правового, кадрового й матеріально-технічного забезпечення закладів і підрозділів ПМСД, а також джерел їхнього фінансування; характеристика особливостей надання медичної допомоги залежно від різних критеріїв; виявлено проблем, що знижують якість медичної допомоги; конкретизовано пріоритетні напрями удосконалення умов надання медичної допомоги населенню; обґрунтовано переваги надання медичної допомоги на засадах сімейної медицини.

І хоча, нібито, очевидно, що якість первинної медико-санітарної допомоги населенню залежить від належної взаємодії та ресурсного забезпечення у ланцюгу «пацієнт – лікар та/чи медичний персонал – медичний заклад» (що відповідає спеціальності 073 «Менеджмент»), але не можна нехтувати впливом на цей процес органів державного управління та органів місцевого самоврядування (281 «Публічне управління та адміністрування»). Перспективними напрямом дисертаційного дослідження є «Публічне управління якістю первинної

медико-санітарної допомоги населенню», а подальші наукові розвідки мають бути присвячені розробці теоретичних положень і практичних рекомендацій, спрямованих на вдосконалення публічного управління розвитком закладів первинної медико-санітарної допомоги як запоруки покращання здоров'я населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Корнацький В. М., Михальчук В. М., Дяченко Л. О. Концептуальні підходи обґрунтування моделі оптимізації медичної допомоги на етапі розвитку сімейної медицини. *Світ медицини та біології*. 2019. № 2. С. 75–79. DOI 10.26724/2079-8334-2019-2-68-75-79
2. Котляревський Ю. О. Організаційно-економічний механізм державного регулювання якості медичних послуг в Україні : автореф. дис. ... к.держ.упр. : 25.00.02. Харків, 2009. 18 с.
3. Лехан В. М., Надутий К. О., Гриценко Л. О. Характеристика стосунків органів місцевого самоврядування із закладами первинної медичної допомоги. *Український журнал медицини, біології та спорту*. 2021. Т. 6. № 6. С. 164–170. DOI 10.26693/jmbs06.06.164
4. Миронов А. Г. Державний контроль як засіб забезпечення якості медичної допомоги. *Публічне право*. 2019. № 4. С. 98–110. <https://doi.org/10.37374/2019-36-11>
5. Надюк З. О. Державне управління якістю медичної допомоги в системі охорони здоров'я України : автореф. дис. ... к.держ.упр. : 25.00.02. Київ, 2006. 20 с.
6. Савкіна О. В. Механізми державного регулювання системи надання медичної допомоги населенню України : автореф. дис. ... к.держ.упр. : 25.00.02. Донецьк, 2006. 23 с.
7. Шкільняк М. М., Кривокульська Н. М. Розвиток концептуальних підходів до управління якістю медичних послуг закладів охорони здоров'я. *Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України*. 2020. № 2. С. 22–30. DOI 10.11603/1681-2786.2020.2.11406
8. Яремчук О. В. Удосконалення державного управління первинною медико-санітарною допомогою в Україні : дис. ... к.держ.упр. : 25.00.02. Запоріжжя, 2020. 208 с.
9. Melnychenko O., Chovpan G., Udovychenko N., Muratov G., Kravchenko Zh., Rohova O., Kutuzyan Zh. The medical reform: realities and prospects for Ukraine. *Wiadomosci Lekarskie*. 2021. Vol. LXXIV. Issue 5. May. P. 1208–1212. DOI: 10.36740/WLek202105130

REFERENCES:

1. Kornats'kii V. M., Mykhal'chuk V. M., Dyachenko L. O. (2019) Kontseptual'ni pidkhody obhruntuvannya modeli optymizatsii medychnoi dopomohy na etapi rozvytku simeinoi medytsyny. [Conceptual Approaches to Substantiating the Model of Optimization of Medical Care at the Stage of Development of Family Medicine]. *Svit medytsyny ta biolohii*. 2. 75–79. [in Ukrainian].
2. Kotlyarevskiy Yu. O. (2009) Orhanizatsiino-ekonomichniy mekhanizm derzhavnoho rehulyuvannya yakosti medychnykh posluh v Ukraini [Organizational-Economic Mechanism of State Regulation of Medical Services Quality in Ukraine]. *Extendet abstract of candidate's thesis*. Kharkiv. [in Ukrainian].
3. Lekhan V. M., Nadutii K. O., Gritsenko L. O. (2021) Kharakterystyka stosunkiv orhaniv mistsevoho samovryaduvannya iz zakladamy pervynnoi medychnoi dopomohy [Characteristics of the Relations of Local Government Bodies with Primary Health Care Facilities]. *Ukrains'kyi zhurnal medytsyny, biolohii ta sportu*. 6:6. 164–170. [in Ukrainian].
4. Mironov A. H. (2019) Derzhavnyi kontrol' yak zasib zabezpechennya yakosti medychnoi dopomohy [State Control as a Means of Ensuring the Quality of Care]. *Publichne pravo*. 4. 98–110. [in Ukrainian].

5. Nadyuk Z. A. (2006) Derzhavne upravlinnya yakystyu medychnoi dopomohy v systemi okhorony zdorov'ya Ukrainy [State Administration by Quality of Medical Aid in the Health Care System of Ukraine]. *Extendet abstract of candidate's thesis*. Kyiv. [in Ukrainian].
 6. Savkina O. V. (2006) Mekanizmy derzhavnoho rehulyuvannya systemy nadannya medychnoi dopomohy naseleunny Ukrainy [Mechanisms of State Regulation of System of Rendering of Medical Aid to the Population of Ukraine]. *Extendet abstract of candidate's thesis*. Donetsk. [in Ukrainian].
 7. Shkilnyak M. M., Kryvokul's'ka N. M. (2020) Rozvytok kontseptual'nykh pidkhodiv do upravlinnya yakystyu medychnykh posluh zakladiv okhorony zdorov'ya [Development of Conceptual Approaches to Managing the Quality of Medical Services of Health Care Institutions]. *Visnyk sotsial'noi hihiyeny ta orhanizatsii okhorony zdorov'ya Ukrainy*. 2. 22–30. [in Ukrainian]
 8. Yaremchuk O. V. (2020) Udoskonalennya derzhavnoho upravlinnya pervynnoyu medyko-sanitarnoyu dopomohoyu v Ukraini [Improving Public Administration of Primary Health care in Ukraine]. *Extendet abstract of candidate's thesis*. Zaporizhzhya. [in Ukrainian].
 9. Melnychenko O., Chovpan G., Udovychenko N., Muratov G., Kravchenko Zh., Rohova O., Kutuzyan Zh. (2021) The medical reform: realities and prospects for Ukraine. *Wiadomosci Lekarskie*. LXXIV:5. May. 1208–1212. [in English].
-

УДК 352/354:314/316.323

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.12>

КОМУНІКАТИВНА СТРАТЕГІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ДО МІСЦЕВИХ ПРОЦЕСІВ: КОМПЕТЕНТІСНИЙ І ГЕНДЕРНИЙ ПІДХОДИ

Приліпко С. М. – доктор наук державного управління, доцент,
в.о. завідувача кафедри публічного управління,
менеджменту інноваційної діяльності та дорадництва
Національного університету біоресурсів і природокористування України
ORCID: 0000-0002-6116-328X

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

Бойко О. П. – кандидат наук державного управління,
докторантка кафедри регіональної політики
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-3718-1039

У статті досліджено комунікативну стратегію територіальної громади як інструмента залучення громадян до місцевих процесів. Авторами застосовано компетентнісний і гендерний підходи для аналізу. У статті наведено результати експертного оцінювання здійснення комунікативної політики у територіальних громадах. Експертне оцінювання проводилось шляхом аналізу офіційних сайтів і комунікативних стратегій, вивчалися стратегії розвитку. У статті з'ясовано чи є комунікативна стратегія гендерно чутливим документом, чи вона сприяє максимальному залученню всіх громадян до місцевих процесів і вирішенню наявних проблем. Авторами досліджено комунікацію через дотримання базових принципів. Аналізована вибірка становила п'ятнадцять територіальних громад. Виявлено недоліки офіційних сайтів на предмет виконання комунікативної функції. Встановлено поширені форми прямої демократії. Акцентовано увагу на публічних консультаціях. Доведено, що комунікативна стратегія є інформаційно-комунікаційним дороговказом реалізації Стратегії розвитку ТГ. Проаналізовано складові елементи комунікативної стратегії. У статті наведено приклади стратегічних та оперативних цілей, результативних показників реалізації комунікативної стратегії. Досліджено результативні показники на предмет їх гендерної чутливості. Акцентовано увагу на складності оцінювання ефективності та результативності комунікації. У статті надано пропозиції з покращення змістовної частини комунікативних стратегій. Авторами зазначено, що комунікативна стратегія має бути дієвим інструментом налагодження ефективної комунікації між органами публічної влади та населенням. Комунікація має об'єднувати всі населені пункти, які увійшли до територіальної громади. При налагодженні комунікації мають бути враховані потреби та інтереси всіх мешканців.

Ключові слова: територіальна громада, комунікація, громадськість, форми прямої демократії, компетентність, гендерні аспекти.

Prylipko S. M., Vasylieva N. V., Boiko O. P. Communication strategy of the territorial community as a tool for involving citizens in local processes: competence and gender approaches

The article examines the communicative strategy of the territorial community as a tool for involving citizens in local processes. The authors used competence and gender approaches for analysis. The article presents the results of an expert assessment of the implementation of communication policy in territorial communities. Expert assessment was conducted by analyzing official websites and communication strategies; development strategies were studied.

The authors of the article clarified a number of questions. Is the communication strategy a gender sensitive document? Does the communication strategy contribute to the maximum involvement of all citizens in local processes? Does the communication strategy contribute to solving existing problems? The authors researched communication for compliance with basic principles. The article analyzes communication in fifteen territorial communities. Shortcomings of the official websites of territorial communities regarding the performance of the communicative function were identified. Forms of direct democracy are widely established. Attention to public consultations is emphasized. The communication strategy is an information and communication guide for the implementation of the Territory Community's Development Strategy. The constituent elements of the communicative strategy are analysed. Examples of strategic and operational goals, effective indicators of communication strategy implementation are given. Performance indicators for their gender sensitivity were investigated. The authors focused attention on the complexity of evaluating communication from the point of view of effectiveness and efficiency. Suggestions for improving the content part of communication strategies are provided. A communicative strategy should be an effective tool for establishing effective communication between public authorities and the population. Communication would unite all settlements that are part of the territorial community. During establishing communication the needs and interests of all residents must be taken into account.

Key words: territorial community, communication, public, forms of direct democracy, competence, gender aspects.

Постановка проблеми. При формуванні й реалізації місцевої політики важливого значення набуває компетентність осіб, залучених до процесу прийняття управлінських рішень. Компетентність визначає рівень знань, умінь і навичок, якими володіє певна особа, й які визначають міру її розуміння сутності проблеми і вміння комплексно її вирішувати. Однією з важливих компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування є вміння налагоджувати ефективну комунікацію з різними групами стейкхолдерів. З метою забезпечення розвитку на рівні територіальних громад (ТГ) приймаються певні управлінські рішення (стратегії, програми тощо). На нашу думку, щоб дійсно реально задовольняти потреби й інтереси громадян ці рішення мають бути людиноцентричними. Для розуміння запитів з боку суспільства воно повинно залучатись до всіх процесів, що відбуваються в конкретній територіальній громаді.

З'ясовано, що в деяких ТГ розроблено комунікативну стратегію як допоміжний документ для досягнення цілей Стратегії розвитку територіальної громади. Актуальність статті обумовлена з'ясуванням, наскільки комунікативна стратегія є гендерно чутливим документом, що сприяє максимальному залученню всіх громадян до процесів, які відбуваються в територіальній громаді та вирішенню наявних проблем. Важливим є питання застосування компетентнісного та гендерного підходів до розробки цього документу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання щодо залучення громадян до прийняття управлінських рішень висвітлені такими науковцями, як О. Даниляк, Г. Макаров, І. Павленко, А. Руденко [1], Ю. Дзюбенко, А. Пехник [2], В. Дорох, О. Черній [3]. Ефективність здійснення демократичних процесів визначається рівнем якості комунікативної компетентності громадян, чому приділено увагу у дослідженнях Ю. Вторнікової [4], Н. Галяс [5], В. Надраги [6]. На наш погляд, важливим критерієм будь-якого управлінського рішення є його гендерна чутливість, у т.ч. з точки зору інклюзивності, на що звернено увагу у працях Т. Марценюк [7], Ю. Власенко, А. Кожини [8], А. Нейманіс [9].

У статті представлено результати експертного оцінювання здійснення комунікативної політики у територіальних громадах, яке проводилось шляхом аналізу офіційних сайтів і комунікативних стратегій, а також додатково вивчались стратегії розвитку. Всі вищезгадані джерела становили інформаційну базу даної статті.

Метою статті є проведення експертного оцінювання комунікативних стратегій ТГ та надання пропозицій щодо вдосконалення підходу до розробки такого документу через призму компетентнісної парадигми.

Виклад основного матеріалу. Зазначимо, що зміцнення спроможності територіальних громад повинно бути головним результатом реформи децентралізації в Україні. Успішність будь-якої реформи залежить від наявності професійних кадрів [10]. Територіальні громади отримали більше повноважень і ресурсів, і, разом з тим, збільшили рівень своєї відповідальності за всі процеси, які відбуваються на їх території. В «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» наголошено на формуванні ефективного місцевого самоврядування шляхом становлення інститутів прямого народовладдя і задоволення потреб та інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, а для цього, на наш погляд, потрібно розвивати комунікацію як між органами публічної влади та громадськістю, так і між мешканцями всієї (об'єднаної) територіальної громади, не обмежуючись межами одного населеного пункту [11–13].

Аналізуючи Комунікативну стратегію як документ, нами встановлено базові принципи комунікації: відкритість, зрозумілість і простота. Проте, її простіше знайти у google-пошукувачі за запитом, ніж на офіційних сайтах ТГ. В результаті такого пошуку нами створено вибірку з п'ятнадцяти ТГ: Гречаноподівської і Могилівської сільських, Зеленоподільської міської та Софіївської селищної ТГ Дніпропетровської обл.; Нижньовербівської сільської та Коломийської міської ТГ Івано-Франківської обл.; Компаніївської селищної, Дмитрівської, Маловисківської, Новоукраїнської та Помічниської міських ТГ Кіровоградської обл.; Баштанської міської ТГ Миколаївської обл.; Теребовлянської міської ТГ Тернопільської обл.; Старосалтівської селищної ТГ Харківської обл. та Станіславської сільської ТГ Херсонської обл. Огляд сайтів виявив низький рівень окремих з них щодо відкритості та зрозумілості місця знаходження необхідної інформації. Про це свідчать, наприклад, нижче наведені дані із застосування форм прямої демократії. Обмежений їх функціонал, можливо, пов'язаний із фінансовими можливостями конкретної ради. Частіше пошук на сайті здійснюється за «тегами документів».

Встановлено, що офіційні сайти більше виконують інформаційну функцію (новини (анонси), оголошення, доступ до окремих документів, висвітлення контактної інформації) ніж комунікативну. На нашу думку, для забезпечення комплексності, цілісності, відкритості та зрозумілості комунікативної політики на офіційних сайтах краще створити окрему вкладку – «комунікації з громадськістю», де висвітлювати всю таку інформацію, зокрема Комунікативну стратегію та посилання на різні форми прямої демократії. Виявлено, що поширеними з них є: громадський (участі) бюджет (10 випадків з 15-ти), звернення та петиції (9), громадські слухання й обговорення (5), консультації (2).

Зазначимо, що з метою підвищення рівня залученості заінтересованих сторін до прийняття рішень (збалансування публічних і приватних інтересів, запровадження сучасних стандартів підготовки рішень) у Верховній Раді України зареєстровано проект закону «Про публічні консультації» (реєстр. № 2035-IX від 15.02.2022). На місцевому рівні публічні консультації мають забезпечити вивчення / уточнення потреб та інтересів мешканців, отримання ідей, пропозицій та інноваційних підходів до вирішення проблемних питань [14]. Тому, при налагодженні комунікацій на місцевому рівні публічним консультаціям варто приділити більше уваги.

Вважаємо, що за своїм змістом Комунікативна стратегія є інформаційно-комунікаційним дороговказом реалізації Стратегії розвитку ТГ. Обидва ці документи розроблені за схожою методологією, завдяки реалізації програм (проектів) міжнародної фінансово-технічної допомоги: SWOT-аналіз наявної ситуації, визначення стратегічних та оперативних цілей. Проте, порівнюючи цілі, визначені у згаданих документах, зауважимо, що в більшості випадків вони між собою корелюються частково. З одного боку, Комунікативна стратегія формує спільне бачення всіх учасників комунікаційних процесів щодо реалізації Стратегії розвитку ТГ на визначений період, а з іншого, – акцентує увагу на позиціонуванні (формуванні чіткої моделі сприйняття ТГ конкретними цільовими аудиторіями як місця для життя, роботи, інвестицій, відпочинку тощо) та створенні бренду (індивідуального, легко пізнаваного образу, за допомогою якого її можна відрізнити серед інших) ТГ.

Під час здійснення комунікації доречно враховувати гендерну складову, тобто оцінювати наслідки від запланованих дій у всіх галузях і на різних рівнях для всіх жінок і чоловіків. При плануванні, реалізації, моніторингу, оцінці й контролю місцевих політик і програм гендерний підхід акцентує увагу на конкретній людині, її потребах та інтересах. Комунікативна стратегія має надавати чіткі відповіді на питання: кого саме та яким чином ми залучаємо до прийняття управлінських рішень? Заплановані результативні показники (кількісні й якісні характеристики) обов'язково мають бути гендерно чутливими. Комунікація між органами публічної влади, депутатами й населенням, мешканцями всіх населених пунктів, які увійшли до складу ТГ, має будуватись таким чином, щоб забезпечити в суспільстві зменшення / усунення гендерних розривів і дискримінації, тобто враховувати потреби всіх громадян, у т.ч. представників маломобільних груп населення.

Досліджуючи комунікативні стратегії виявлено два варіанти їх розробки: «скорочений» – з наголошенням пріоритетів (цінностей), каналів та етапів розробки й втілення стратегії (Гречаноподівська, Дмитрівська, Помічнянська і Софіївська ТГ) та «розгорнутий» (всі інші ТГ). Зупинимось на певних їх недоліках.

Так, Комунікативна стратегія Гречаноподівської сільської ради «покликана сформувати ефективну інформаційну взаємодію з населенням 15-ти сіл», проте документ не містить інформацію, яким чином (за допомогою якого інструментарію) відбуватиметься комунікація між їх мешканцями. Наголошено на проведенні моніторингу, однак не вказано, яким чином, що та з якою періодичністю буде вимірюватись, і чи враховуватиметься гендерна компонента при цьому. Комунікативні стратегії Дмитрівської, Помічнянської та Софіївської ТГ зроблені «за шаблоном» з акцентом на цінностях, цільовій аудиторії та каналах поширення інформації. По етапах реалізації автори обмежились лише їх послідовністю (без деталізації). В оперативних цілях комунікативних стратегій Зеленоподільської, Компаніївської, Маловисківської, Могилівської, Станіславської та Теробовлянської ТГ прописані цільові аудиторії, ключові повідомлення, канали й інструменти, а у Баштанській, Коломийській, Нижньовербівській, Новоукраїнській та Старосалтівській ТГ ще згадуються показники ефективності (методи оцінки) комунікації.

Зауважимо, що цілі в цих стратегіях сформовані без врахування SMART-критеріїв і заплановані результати виглядають як рекомендації. Показники визначені по окремих цілях (економічного блоку). В аналізованих документах, з одного боку, цілі сформульовані по різному, а з іншого, – вони мають однакові критерії результативних показників. Тому, ми їх поєднали у три групи, і за їх кількісними й якісними характеристиками визначили гендерну чутливість:

1. Варіанти назв стратегічної цілі: «заохотити підприємницькі ініціативи», «підвищити привабливість ОТГ для ведення (малого та середнього) бізнесу» та оперативної цілі: «залучити мешканців до інкубатора розвитку підприємництва або “бізнес-хабу”», «донести візію соціально-економічного розвитку ОТГ на основі галузевого кластеру туризму й екологічного сільського господарства», «заохотити підприємницьку ініціативу в громаді», «запровадити ефективний і сталий діалог бізнесу та влади». Критерії результативних показників:

1.1. Активність, залучення представників молоді: кількісний – «відвідуваність заходів, кількість “резидентів” (динаміка, пропорція участі від загальної кількості молоді)» та якісний – «активність і мотивація учасників заходів» показники.

1.2. Ефективність хакатонів: кількісний – «кількість учасників і проєктів» та якісний – «якість ідей та проєктів (експертна оцінка)» показники.

1.3. Ефективність навчального компоненту: якісний – «використання на практиці рекомендацій і здобутих навичок (анкетування – зворотній зв’язок)» показник.

2. Варіанти назв стратегічної цілі: «покращити інвестиційну привабливість громади», «підвищити привабливість ОТГ для інвестицій», «підвищити привабливість ОТГ для ведення бізнесу» та оперативної цілі: «розробити презентаційну продукцію для потенційних інвесторів», «сформувати інвестиційно привабливий образ ОТГ». Критерії результативних показників:

2.1. Охоплення потенційних інвесторів, лідерів думки: кількісний – «кількість цільових контактів» та якісний – «відгуки на контакти» показники.

2.2. Ефективність організованих роуд-шоу, зустрічей тощо: якісний – «рівень задоволеності учасників (анкетування – зворотній зв’язок)» показник.

3. Варіанти назв стратегічної мети: «підвищити привабливість ОТГ для туризму», «підвищити привабливість ОТГ для ведення малого та середнього бізнесу» та оперативної цілі: «залучити громаду до створення конкурентоздатних туристичних продуктів і маршрутів», «запровадити ефективний та сталий діалог бізнесу та влади». Критерії результативних показників:

3.1. Активність, залучення до обговорень: кількісний – «відвідуваність заходів» та якісний – «активність і мотивація учасників заходів» показники.

3.2. Ефективність хакатонів: кількісний – «кількість учасників, ідей та проєктів» та якісний – «якість ідей та проєктів (експертна оцінка)» показники.

3.3. Ефективність «хабу»: кількісний – «кількість учасників, регулярність заходів, розсилок і т.п.» та якісний – «залучення учасників до реалізації ідей» показники.

Отже, нами виявлено, що результативні показники є гендерно нейтральними, бо увагу акцентовано на заходах, які потрібно здійснити, а не на їх учасниках. Вони не відображають залученість жінок і чоловіків, які в подальшому будуть споживачем / споживачкою кінцевого продукту. Не зрозуміло, чи планує місцева влада чути думку всіх мешканців? Наприклад, при досягненні «привабливості ТГ для туризму» чи передбачається створити туристичні місця, доступні для маломобільних груп населення? А в процесі «підвищення привабливості ТГ для ведення (малого та середнього) бізнесу» розвивати жіноче підприємництво чи працевлаштовувати осіб з інвалідністю? А «підвищення привабливості ТГ для інвестицій» передбачає створення бізнесів, дружніх до навколишнього середовища із максимальним працевлаштуванням місцевого населення, у т.ч. внутрішньо переміщених осіб (не зважаючи на їх вік, стать, індивідуальні особливості тощо)?

Врахування гендерних аспектів при розробці комунікативної стратегії дозволяє зрозуміти – наскільки заплановані заходи об’єднують всіх мешканців, а не спрямовані лише на конкретну цільову аудиторію? Які форми прямої демократії для цього

краще застосувати? Наприклад, при «залученні громади до створення конкурентоздатних туристичних продуктів і маршрутів ...» чи «створення туристичного хабу на базі молодіжної ради для подальшої роботи та спілкування» та інше.

Висновки. Таким чином, комунікативна стратегія є документом, який лише рекомендує, що та за допомогою чого можна зробити. Проте, складно оцінити ефективність і результативність комунікації. Документ не дає відповіді на запитання: як комунікація впливає на досягнення цілей Стратегії розвитку територіальної громади? Яким чином покращиться ситуація якщо залучити громадськість до процесів, що відбуваються в територіальній громаді? Які соціальні, економічні та/або екологічні ефекти можна отримати під час реалізації комунікативної стратегії, як швидко та скільки потрібно на це витратити ресурсів і яких саме? Отже, комунікативна стратегія має бути дієвим інструментом налагодження ефективної комунікації між органами публічної влади та населенням, між усіма мешканцями, об'єднуючи, таким чином, усі населені пункти, які увійшли до територіальної громади, з урахуванням їх потреб та інтересів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Розвиток форм безпосередньої демократії в Україні: аналіз доцільності та перспектив застосування : аналіт. доп. / І. Павленко, О. Даниляк, Г. Макаров, А. Руденко. Київ : НІСД, 2019. 65 с.
2. Пехник А., Дзюбенко Ю. Безпосередня демократія як форма реалізації народовладдя в Україні (місцевий рівень). *Актуальні проблеми політики*. 2018. Вип. 61. С. 275–285.
3. Дорох В., Черній О. Форми участі громадськості в процесах прийняття рішень : навч.-метод. посіб. Вінниця : ТОВ «ТВОРИ», 2018. 104 с.
4. Вторнікова Ю. Комунікативна компетентність у структурі ключових компетентностей громадян Європи. *Витоки педагогічної майстерності. Серія : Педагогічні науки*. 2011. Вип. 8(2). С. 88–94. http://nbuv.gov.ua/UJRN/vpm_2011_8%282%29_20
5. Галяс Н. Знаннєво-комунікативна складова професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування. *Держава та регіони. Серія : Державне управління*. 2017. № 1(57). С. 131–137.
6. Надрага В. Підвищення компетентності посадових осіб місцевого самоврядування як пріоритет територіального розвитку. *Регіональна економіка*. 2018. № 3. С. 21–28.
7. Марценюк Т. Гендерна рівність і недискримінація : посіб. для експертів і експерток аналітичних центрів. Київ, 2014. 65 с.
8. Власенко Ю., Кожина А. Формування інклюзивного місцевого розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 19–20. С. 46–51. http://www.investplan.com.ua/pdf/19-20_2020/10.pdf
9. Нейманіс А. Практичний посібник із впровадження гендерних підходів. 2002. 219 с.
10. Васильєва О., Васильєва Н., Приліпко С. Професіоналізація публічних службовців – вимога успішності задекларованих в Україні реформ. *Зб. наук. пр. НАДУ при Президентові України*. 2020. № 1. С. 18–25. DOI 10.36.030/2664-3618-2020-1-18-25
11. Бойко О., Васильєва О. Забезпечення спроможності територіальних громад в Україні. *Університетські наукові записки*. 2022. № 1–2(85–86). С. 61–68. DOI: 10.37491/UNZ.85-86.6
12. Васильєва Н., Васильєва О., Приліпко С. Публічне управління сталим розвитком територій. *Збірник наукових праць ЛОГОС*. 2020. С. 12–14. <https://doi.org/10.36074/24.04.2020.v2.03>
13. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

14. Про публічні консультації : законопроект від 15.02.2022 р. № 2035-IX. <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/4415>

REFERENCES:

1. Rozvytok form bezposeredn'oyi demokratiyi v Ukraini: analiz dotsil'nosti ta perspektyv zastosuvannya [Development of forms of direct democracy in Ukraine: analysis of expediency and application prospects] : analit. dop. / I. Pavlenko, O. Danylyak, H. Makarov, A. Rudenko. Kyiv : NISD, 2019. [in Ukrainian].
2. Pekhnyk A., Dzyubenko Yu. (2018) Bezposerednya demokratiya yak forma realizatsiyi narodovladdya v Ukraini (mistsevyi riven') [Direct democracy as a form of implementation of people's power in Ukraine (local level)]. *Aktual'ni problemy polityky*. 61. 275–285. [in Ukrainian].
3. Dorokh V., Cherniy O. (2018) Formy uchasti hromads'kosti v protsesakh pryynyattya rishen' [Forms of public participation in decision-making processes] : navch.-metod. posib. Vinnytsya : TOV «TVORY». [in Ukrainian].
4. Vtomikova Yu. (2011) Komunikatyvna kompetentnist' u strukturi klyuchovykh kompetentnostey hromadyan Yevropy [Communicative competence in the structure of key competences of European citizens]. *Vytoky pedahohichnoyi maysternosti : Pedahohichni nauky*. 8(2). 88–94. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vpm_2011_8%282%29_20 [in Ukrainian].
5. Halyas N. (2017) Znannyevo-komunikatyvna skladova profesiynoyi kompetentnosti posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya [Cognitive and communicative component of professional competence of local self-government officials]. *Derzhava ta rehiony : Derzhavne upravlinnya*. 1(57). 131–137. [in Ukrainian].
6. Nadraha V. (2018) Pidvyshchennya kompetentnosti posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya yak priorytet terytorial'noho rozvytku [Increasing the competence of local self-government officials as a priority of territorial development]. *Rehional'na ekonomika*. 3. 21–28. [in Ukrainian].
7. Martsenyuk T. (2014) Henderna rivnist' i nedyskryminatsiya [Gender equality and non-discrimination] : posibnyk dlya ekspertiv i ekspertok analitychnykh tsentriv. Kyiv. [in Ukrainian].
8. Vlasenko Yu., Kozhyna A. (2020) Formuvannya inklyuzyvnoho mistsevoho rozvytku [Formation of inclusive local development]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*. 19–20. 46–51. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/19-20_2020/10.pdf [in Ukrainian].
9. Neymanis A. (2002) Praktychnyy posibnyk iz vprovadzhennya hendernykh pidkhodiv [A practical guide to implementing gender approaches]. [in Ukrainian].
10. Vasylieva O., Vasylieva N., Prylipko S. (2020) Profesionalizatsiya publichnykh sluzhbovtiv – vymoha uspishnosti zadeklarovanykh v Ukraini reform [Professionalization of public servants – a requirement for the success of reforms announced in Ukraine]. *Zb. nauk. pr. NADU pry Prezydentovi Ukrainy*. 1. 18–25. DOI 10.36074/24.04.2020.v2.03 [in Ukrainian].
11. Boiko O., Vasylieva O. (2022) Zabezpechennya spromozhnosti terytorial'nykh hromad v Ukraini [Ensuring the capacity of territorial communities in Ukraine]. *Universytet's'ki naukovy zapysky*. 1–2(85–86). 61–68. DOI: 10.37491/UNZ.85-86.6 [in Ukrainian].
12. Vasylieva N., Vasylieva O., Prylipko S. (2020) Publichne upravlinnya stalym rozvytkom terytoriy. *Zbirnyk naukovykh prats' LOHOS*. 12–14. <https://doi.org/10.36074/24.04.2020.v2.03> [in Ukrainian].
13. Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini [On the approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine] : rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 № 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
14. Pro publichni konsul'tatsiyi [On public consultations] : zakonoprojekt vid 15.02.2022 № 2035-IX. URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/4415> [in Ukrainian].

УДК 355.318.1

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.13>

ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ У НАЦІОНАЛЬНІЙ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ПРИНЦИПУ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО КОМАНДУВАННЯ ЗА ПРИНЦИПАМИ ТА СТАНДАРТАМИ НАТО

Росляков О. В. – старший викладач кафедри
тактико-спеціальної підготовки командно-штабного факультету
Національної академії Національної гвардії України
ORCID: 0000-0001-9211-562X

Волобуєв Р. В. – старший викладач кафедри
тактико-спеціальної підготовки командно-штабного факультету
Національної академії Національної гвардії України
ORCID: 0000-0002-7191-4323

Прохоренков Д. В. – слухач оперативного факультету
Національної академії Національної гвардії України
ORCID: 0000-0002-9523-5528

У статті розглянуто елементи децентралізованого командування за принципами та стандартами армій держав НАТО. Розкрито поняття децентралізації процесу прийняття рішень, яка заохочує підлеглих командирів до ініціативності. Проведено аналіз досліджень і публікацій в яких висвітлено ключові проблемні питання щодо реформування системи управління, співвідношення централізованого та децентралізованого управління, імплементація з метою набуття взаємосумісності з НАТО в сфері військового управління. В даній статті ми продовжили проводити аналіз результатів впровадження в управління підрозділами за визначеними стратегічними цілями. Проведено аналіз підходу до командування та управління, який базується на погляді армії, що війна є за своєю суттю хаотичною і невизначеною. На основі досвіду командирів, які з перших днів війни з російською федерацією приймали участь у веденні бойових дій на території нашої країни, визначено, що принцип децентралізованого управління підрозділами надав нашим підрозділам перевагу під час проведення операцій щодо захисту нашої країни. Підлеглі командири часто краще розуміли, що відбувається на лінії зіткнення з противником, і швидше та ефективно реагували на зміну в тактичній обстановці. Вони, як правило, оперативніше приймали рішення та діяли на основі змін обстановки, які не були враховані у попередніх наказах для досягнення поставленого бойового завдання. Проведено аналіз застосування командирами підрозділів принципу децентралізації під час ведення бойових дій на території нашої держави, порядок прийняття рішення командирами. На основі бойового досвіду визначено фактори, які впливають на ступінь управління (контролю) старшими командирами над молодшими командирами та запропоновано зразок визначення ступеня управління над підлеглими. Визначено основні напрямки подальших досліджень та перспективи впровадження децентралізованого управління в підрозділах НГУ.

Ключові слова: децентралізоване командування, делегування повноважень, командири.

Rosliakov O. V., Volobuef R. V., Prohorenkov D. V. Features of the implementation of the principle of Mission Command in the National guard of Ukraine according to NATO principles and standards

The article examines the elements of decentralized command based on the principles and standards of the armies of NATO states. The concept of decentralization of the decision-making process, which encourages subordinate commanders to be proactive, is revealed. An analysis of research and publications was carried out, which highlighted key problematic issues regarding the reform of the management system, the ratio of centralized and decentralized

command, implementation with the aim of gaining interoperability with NATO in the field of military command. In this article, we continued to analyze the results of implementation in the command of divisions according to the defined strategic goals. An analysis of the command and control approach based on the Army's view that war is inherently chaotic and uncertain. Based on the experience of the commanders who, from the first days of the war with the Russian Federation, participated in the conduct of hostilities on the territory of our country, it was determined that the principle of decentralized command of units gave our units an advantage during operations for the defense of our country. Subordinate commanders often had a better understanding of what was happening on the front line with the enemy and responded more quickly and effectively to a change in the tactical situation. As a rule, they quickly made decisions and acted on the basis of changes in the situation that were not taken into account in previous orders to achieve the assigned combat task. An analysis of the application of the principle of decentralization by unit commanders during hostilities on the territory of our country, the procedure for decision-making by commanders, was carried out. On the basis of combat experience, the factors influencing the degree of control of senior commanders over junior commanders have been determined, and a model for determining the degree of management over subordinates has been proposed. The main directions of further research and the prospects for the implementation of decentralized command in NGU divisions are determined.

Key words: mission command, delegation of authority, commanders.

Постановка проблеми. Україна 24 лютого 2022 року зіткнулася з прямою агресією зі сторони російської федерації. Початок війни активізував парадигму військового управління і надав поштовх для трансформації та структурних зрушень у філософії управління військами (підрозділами). Створення системи управління підрозділами, яка б гармонічно поєднувала переваги централізованого та децентралізованого методів управління, потребує всебічного врахування найкращого військового досвіду, особливостей сучасного ведення бойових дій.

Так, як в Конституції України та інших нормативно-правових актах [1] закріплено що головною метою Стратегії національної безпеки України є сприяння інтеграції України в євроатлантичний безпековий простір та набуттю членства в НАТО, тому особливості сучасного етапу полягають у створенні необхідних умов для такого членства. Однією з таких умов є наближення Національної гвардії України за показниками управління до стандартів, установлених для аналогічних формувань відповідних держав – членів НАТО. Але ми розуміємо, що процес інтеграції є складним, через низку факторів (військових, політичних, економічних тощо), зокрема в частині, що стосується порядку та принципів управління підрозділами під час ведення бойових дій.

У військових структурах країн – членів НАТО використовується принцип децентралізованого управління. Децентралізоване управління (англ. mission command) походить від німецького терміну Auftragstaktik – це філософія командування, яка передбачає децентралізацію процесу прийняття рішень та заохочує підлеглих командирів до ініціативності. Якщо говорити простіше, згідно з концепцією «децентралізованого командування» вище керівництво надає загальні вказівки та повідомляє задум (аспекти «що?» та «чому?»), а підлеглі командири мають максимальну свободу дій для розробки способу виконання задач (аспект «як?»). Такий підхід вимагає високого рівня довіри між старшим командуванням та підлеглими.

На сьогоднішній день, в підрозділах Національної гвардії України (далі – НГУ) під час виконання бойових завдань, управління та процес прийняття рішення на рівні батальйон (рота) здійснюється у відповідності до вимог бойового статуту механізованих і танкових військ сухопутних військ Збройних сил України [2, с. 12] (далі – Статут). В цьому статуті визначено можливість централізованого і децентралізованого управління, але не визначено порядок делегування відповідних

повноважень підлеглим, рівнів управління, ризику, які можуть виникнути під час децентралізації управління.

Тому цей принцип командирами використовується частково, при цьому в задумі старшого командира, як правило, вже визначений спосіб виконання завдання. Але в умовах виконання бойових завдань у ході ведення бою не завжди є можливість звертатися за вказівками до вищого командування. За умов, коли збільшується темп бойових дій, розмір та розосередженість району бойових дій, традиційна структура командування (коли повноваження зосереджені в руках одного командира) виявляється не ефективною. Накази «згори до низу» занадто довго йшли до тих, кому вони були потрібні, і, в результаті, часто на момент їх отримання ставали недоцільними. Такі затримки мають негативний вплив і у зворотному напрямку – інформація занадто довго йде до вищого командування, у руках якого зосереджені повноваження щодо прийняття рішень. Інформація прибуває вже застарілою, і в кращому випадку, її використання недоцільне, а в гіршому – шкідливе. Концепція децентралізованого управління передбачає, що підлеглі командири найнижчих рівнів (командири рот, взводів, відділень) отримують повноваження діяти без необхідності звертатися за дозволом, пам'ятаючи про намір командира. В умовах, які стрімко змінюються, це дозволяє організувати процес швидкого прийняття рішень, а також дає змогу негайно реалізовувати такі рішення.

Крім того дана концепція визнає, що командир на місці, зазвичай, краще розуміє тактичну обстановку навколо себе і часто знаходиться у найкращій позиції для прийняття рішень.

Але децентралізоване управління передбачає певні ризики, а саме: навіть маючи чітке розуміння наміру командира, підлеглі командири не завжди прийматимуть правильні рішення. Результатом сміливих дій, до яких заохочує децентралізоване командування, можуть стати помилки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У статті [3, с. 37–46] було вперше висвітлено ключові проблеми щодо реформування системи управління, де однією з проблем визначено співвідношення централізації та децентралізації в управлінні. У загальному вигляді визначено започатковано наукову дискусію з метою вироблення обґрунтованої концепції створення нової системи управління силами оборони.

В роботі [4, с. 9–15] визначено базовий термін «управління військами», розкрито компоненти і елементи командування та управління («Command and Control»), зроблено типізацію командування та управління за ступенем централізації. Запроваджено варіант підходу до опрацювання керівних документів Армії США та Альянсу, власного (українського) бойового досвіду мають виявлятися нові для українських військових раціональні прийоми та процедури, потім обговорюватись, досліджуватись на навчаннях та розумно впроваджуватись у стандарти сил оборони.

У роботах [5, с. 11–17, 6, с. 18–26] досліджено різноманітні аспекти реформування системи управління та посилення спроможностей сил оборони під час спільного виконання завдання. Однак, на наш погляд, в сучасних наукових публікаціях, не розкрито поняття децентралізованого управління підрозділами, а саме принципи на яких воно базується. Зважаючи на це особливий інтерес представляє вивчення основоположних принципів на яких базується децентралізоване управління.

Мета статті – розгляд по суті особливостей стандартів щодо децентралізації військового управління за принципами і стандартами НАТО, визначення основних напрямків та перспектив впровадження децентралізованого управління в підрозділах НГУ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ситуації, з якими стикається командир на війні, нескінченно різноманітні. Незважаючи на більшість ретельне

планування та передбачення, несподівані перешкоди, тертя та помилки є звичайні явища в бою. Командир повинен навчитися сприймати ці події як звичайне явище і не дозволяти їм перешкоджати йому у виконанні його місії.

Децентралізоване командування (Mission Command). Доктрина армійських операцій наголошує на руйнуванні здатності та волі ворожих сил чинити опір, і руйнування злагодженості дій противника. Сили армії досягають цього, контролюючи характер, обсяг і темп операції і завдати одночасного удару по всій зоні операції контролювати, нейтралізувати та знищувати сили та інші об'єкти противника. Доктрина командування та управління армією підтримує свою доктрину операцій. Вона балансує координацію, особисте лідерство та тактичну гнучкість. Вона підкреслює швидке прийняття та виконання рішень, включаючи швидке реагування на мінливі ситуації. Це підкреслює взаємну довіру та спільне розуміння між керівниками та підлеглими.

Mission Command – це підхід армії до командування та управління, який надає повноваження підлеглим прийняття рішень і децентралізоване виконання відповідно до ситуації. Децентралізоване командування підтримує оперативну концепцію армії об'єднаних сухопутних операцій та її акцент на захопленні, утриманні та використанні ініціативи [7, с. 1–15].

Такий підхід до командування та управління базується на погляді армії, що війна є за своєю суттю хаотичною і невизначеною. Жоден план не може врахувати всі можливості, і більшість планів потрібно змінити швидко під час виконання, щоб врахувати зміни в ситуації. Жодна людина ніколи не буває достатньо поінформована приймати кожне важливе рішення, і жодна людина не може встигати за кількістю рішень, які необхідно прийняти під час бою. Підлеглі командири часто краще розуміють, що відбувається під час бойових дій, і, швидше за все, зможуть ефективно реагувати на загрози та швидкоплинні можливості, якщо їм дозволяють приймати рішення та діяти на основі мінливих ситуацій та непередбачених подій, які не враховані у початковому плані для досягнення наміру свого командира. Ворожі сили можуть поводитися не так, як очікувалося, маршрути можуть стати непрохідними, або підрозділи можуть використовувати припаси з неочікуваною швидкістю. Тертя і непередбачувані комбінації змінних створюють невизначеність у всіх операціях і вимагають підходу до командування та управління, які не намагаються нав'язати ідеальний порядок, а радше приймає невизначеність і робить поправки за непередбачуваність.

Децентралізоване командування допомагає командирам використовувати винахідливість, новаторство та рішення підлеглих намагання досягти наміру командира, коли умови змінюються або поточні накази більше не актуальні.

Це вимагає від підлеглих, які шукають можливості, і командирів, які приймають ризик для підлеглих відповідати їхнім намірам. Підпорядковане прийняття рішень і децентралізоване виконання відповідно до ситуації допомагають керувати невизначеністю та забезпечувати необхідний темп на кожному ешелоні під час операцій. Використання місії командний підхід під час усіх заходів гарнізону та навчальних заходів має важливе значення для створення культурного основою для його роботи в умовах високого ризику.

Прийняття рішень підлеглими (Subordinate Decision Making). Успішні командири передбачають майбутні події, розробляючи напрямки та продовження зосередження на деталях, які підлеглі краще обробляють під час поточних операцій. Чим вище ешелон, тим більше часу командири повинні приділяти майбутнім операціям і тим ширші вказівки для них підлеглих. Підлеглі, наділені повноваженнями

приймати рішення під час операцій, розвантажують вищих командирів від проблем, які відволікають від необхідної ширшої перспективи та зосереджують увагу на критичних питаннях. Команда місії дозволяє тим командирам з найкращим розумінням ситуації приймати швидкі рішення, не чекаючи командирам вищих ешелонів оцінювати обстановку та віддавати накази [7, с. 1–15].

Командири делегують відповідні повноваження заступникам, підлеглим командирам і членам штабу на основі оцінки їхніх можливостей та досвіду. Делегування дозволяє підлеглим приймати рішення і діяти для свого командира у визначених районах. Делегування повноважень щодо прийняття рішень зменшує кількість рішень, прийнятих у вищих ешелонах, і скорочує час реагування на нижчих ешелонах. Крім визначення обсягу повноважень щодо прийняття рішень, які вони делегують, командири також визначають свої рішення, виключаючи відповідальність і не може бути делегована підлеглим.

Делегуючи повноваження підлеглим, командири прагнуть створити необхідні умови для успіху. Вони роблять це шляхом оцінки та управління ризиком. Ризик притаманний всім рівням командування.

Командири та штаби оцінюють небезпеку та рекомендують засоби управління, щоб допомогти керувати ризиком, а не примусово непотрібні ризикові рішення щодо підлеглих. Ризик, включаючи етичний ризик, слід визначити та пом'якшити командиром вищого рівня якомога більшою мірою. Два способи управління ризиком – це управління кількістю завдань, покладених на підлеглих, і надання відповідних ресурсів для їх виконання завдання. Ці ресурси включають інформацію, сили, матеріальні засоби та час.

Хоча командири можуть делегувати повноваження, вони не можуть делегувати відповідальність. Підлегли є підзвітні своїм командирам за використання делегованих повноважень, але командири залишаються виключно відповідальні та відповідальні за дії своїх підлеглих.

Децентралізоване виконання (Decentralized Execution). Децентралізоване виконання – це делегування повноважень щодо прийняття рішень підлеглим, щоб вони могли приймати та виконувати рішення та коригувати поставлені завдання в мінливих і швидко мінливих ситуаціях.

Рішення підлеглих повинні ґрунтуватися на етичних принципах і в рамках вищого командира наміри. Децентралізоване виконання має важливе значення для захоплення, утримання та використання оперативної ініціативи під час роботи в середовищах, де умови швидко змінюються, а невизначеність є нормою. Швидко мінлива ситуація та невизначеність притаманні операціям, де командири прагнуть встановити темп та інтенсивність, з якою ворожі сили не можуть зрівнятися.

Децентралізоване виконання вимагає розповсюдження інформації до якомога нижчого рівня підлегли можуть приймати обґрунтовані рішення на основі спільного розуміння як ситуації, так і наміру свого командира. Це дає можливість підлеглим, які працюють у швидко мінливих умовах, тренуватися дисциплінована ініціатива в рамках намірів їхнього командира. Загалом, чим динамічніші обставини, тим більша потреба в ініціативі для прийняття рішень на нижчих рівнях. Обов'язок підлеглих вправлятися ініціативи для досягнення намірів свого командира. Обов'язком командира є надання відповідного наміру і забезпечити підготовленість підлеглих з точки зору освіти, навчання та досвіду для прояву ініціативи.

Намір командира забезпечує об'єднуючу ідею, яка дозволяє децентралізоване виконання в межах всеосяжного каркасу. Він надає вказівки, в рамках яких люди можуть проявляти ініціативу для досягнення бажаного кінцевого результату.

Розуміння намірів командира на два ешелони вгору ще більше посилює єдність зусиль забезпечуючи основу для децентралізованого прийняття та виконання рішень на всіх етапах. Підлеглі, які розуміють наміри командира, набагато частіше проявляють ініціативу ефективно в несподіваних ситуаціях. Відповідно до командного підходу до командування та управління, підлеглі мають як відповідальність, так і повноваження для виконання намірів командира [7, с. 1–15].

Рівні управління (контролю) (Levels of control). Визначення належного рівня управління, включаючи делегування рішень та визначення способу децентралізованого виконання є частиною мистецтва командування. Рівень і застосування управління постійно розвивається і потребує постійної оцінки та коригування, щоб забезпечити рівень управління відповідній ситуації. Командири повинні надавати підлеглим найбільшу свободу дій спів розмірно з рівнем прийнятного ризику в конкретній ситуації. Змінні бойового завдання (вплив противника, місцевість і погода, наявні війська та підтримка, наявний час та цивільні міркування тощо) скільки контролю накладати на підлеглих. Інші міркування включають:

- розташування і можливості ворога;
- необхідний рівень синхронізації та інтеграції;
- обмеження штабу вищого ешелону;
- рівень ризику;
- рівень правової та етичної невизначеності;
- правила залучення;
- рівень згуртованості підрозділів;
- рівень підготовки;
- рівень довіри;
- рівень спільного розуміння.

Як варіант, оптимальний рівень управління (контролю) можна визначити за допомогою таблиці наведеної на рис. 1.

Різні операції та етапи операцій можуть вимагати більш жорсткого або більш послабленого управління (контролю) підлеглих підрозділів, ніж інші фази. Операції, які вимагають тісної синхронізації кількох підрозділів, або інтеграція ефектів в обмежений проміжок часу, може вимагати більш детальної координації, і контролюватися більш централізовано. Приклади цього включають загальні збройні порушення, повітряні атаки та водні перешкоди. І навпаки, операції, які не вимагають тісної координації кількох підрозділів, наприклад як здійснення маршу або переслідування, пропонують багато можливостей для прояву ініціативи. Ці можливості може бути втрачено, якщо занадто багато уваги приділяється детальної синхронізації. Навіть під час суворо контрольованої операції, підлеглі повинні проявляти ініціативу для вирішення несподіваних проблем і досягнення наміру командира, коли існуючі накази більше не мають сенсу в контексті виконання.

Висновки. Процеси вдосконалення військового управління підрозділами під час ведення бойових дій є процесом невинним, та спрямовані на те, щоб підрозділи були здатні виконувати завдання у разі різних обставин при будь яких сценаріях розвитку подій, які можуть виникнути в ході бою. Як показує досвід ведення бойових дій з лютого поточного року на території України, принцип децентралізованого командування, особливо в ланці батальйон (рота, взвод), показує дуже великі спроможності цих підрозділів, коли вони знаючи бойове завдання та намір командира, самостійно визначають спосіб виконання завдання у відповідності до умов конкретної обстановки, без запитання дозволу у вищестоящого штабу. В даній ситуації стає очевидним, що принцип децентралізованого командування

← Більше управління (більший контроль)	Міркування	Менше управління (менший контроль) →
- Передбачувані - Відомі	Ситуації	- Непередбачувані - Невідомі
- Недосвідчений - Новий підрозділ	Згуртованість підрозділу	- Досвідчений - Зріла команда
- Не навчений або потребує практики	Рівень підготовки	- Навчені завдання, які потрібно виконати
- Формується	Рівень довіри	- Сформований
- Зверху до низу - Явне спілкування - Вертикальне спілкування	Спільне розуміння	- Взаємна інформація - Імпліцитна комунікація - Вертикальне та горизонтальне спілкування
- Обмежувальні	Правила заручення	- Дозвільні
- Оптимальні рішення пізніше	Необхідне рішення	- Прийняті рішення швидше
- Науці війни - Синхронізації	Відповідний до	- Військового мистецтва - Оркестровці

Рис. 1. Рівні управління (контролю)

(Mission Command), який використовується у Збройних силах країн-членів НАТО стає найбільш ефективним під час ведення сучасного бою.

При цьому слід відмітити, що в Статуті [2, с. 12] визначено тільки можливість децентралізованого управління, але не розкрито яким чином використовувати цей принцип. Також не визначено ступінь контролю за підлеглими та фактори які на нього впливають. Тобто на сьогоднішній день під час виконання бойових завдань, молодші командири приймають рішення лише на підставі свого власного досвіду. Старшим командирам не визначено, яким способом, делегувати повноваження для виконання бойових завдань.

Головною відмінністю системи управління підрозділами НГУ від системи, яка сформована за принципами та стандартами армій країн членів НАТО полягає в тому, що сучасна система управління підрозділами НГУ більш спрямована на централізоване управління, на відміну від децентралізованого командування, яке базується на наданні старшому командиру право делегувати певні повноваження підлеглим, а підлеглим командирам – широку ініціативу та самостійний в прийнятті рішень для виконання поставленого завдання (наміру командира).

Отже, впровадження в систему управління підрозділами НГУ принципу децентралізації може бути наступним: на основі бойового досвіду та децентралізованого виконання створити для командирів певну систему для визначення оптимального ступня контролю за підлеглими командирами. Як варіант визначати ступінь управління (контролю) за допомогою таблиці, наведеної на рис. 1.

Напрями подальших досліджень та перспективи впровадження децентралізованого управління в підрозділах НГУ:

- підготовку відповідних керівних документів (доктрини, статуту, настанови), як варіант Стандарт для всіх Збройних сил України;
- переглянути систему підготовки офіцерів та органів управління за принципом децентралізованого командування;
- продовжити роботу щодо можливості поєднання принципів управління, які існують в підрозділах НГУ з принципами за стандартами НАТО.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про Стратегію воєнної безпеки України. *Указ Президента України № 121/2021 від 25 березня 2021 р.* URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661>
2. Бойовий статут механізованих та танкових військ Збройних Сил України. Частина 2. Батальйон, рота. *Наказ командувача Сухопутних військ Збройних Сил України № 605 від 30 грудня 2016 р.* Київ. 2016. С. 315.
3. Пунда Ю. В., Гребенюк М. В. Трансформація системи управління збройними силами: досвід США та реалії України. *Наука і оборона*. 2014. № 4. С. 37–46.
4. Ролін І. Ф., Лобанов А. А., Марущенко В. В. Управління як функція ведення воєнних дій силами оборони України. *Наука і оборона*. 2019. № 1. С. 9–15.
5. Семененко В. М., Антоненко С. І. Аналіз основ стратегічного керівництва Збройними Силами України, іншими складовими сил оборони. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України ім. Івана Черняхівського*. 2017. № 3(61). С. 11–17.
6. Фролов В. С., Устименко О. В. Особливості впровадженні в ЗС України систем військового управління за принципами та стандартами НАТО. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України ім. Івана Черняхівського*. 2018. № 3(64) С. 18–26.
7. ADP 6-0 – Mission Command: Command and Control of Army Forces. *Department of the army United State of America*. July 2019. URL: https://armypubs.army.mil/epubs/DR_pubs/DR_a/ARN18314-ADP_6-0-000-WEB-3.pdf

REFERENCES:

1. Pro Stratehiu voiennoi bezpeky Ukrainy. [About the Military Security Strategy of Ukraine] *Ukaz Prezydenta Ukrainy № 121/2021 vid 25 bereznia 2021r.* Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661> [in Ukrainian].
2. Boiovyi statut mekhanizovanykh ta tankovykh viisk Zbroinykh Syl Ukrainy. Chastyna 2. Batalion, rota. (2016) [Combat statute of mechanized and tank troops of the Armed Forces of Ukraine. Part 2. Battalion, company]. *Nakaz komanduvacha Sukhoputnykh viisk Zbroinykh Syl Ukrainy № 605 vid 30 hrudnia 2016 r.* 315. [in Ukrainian].
3. Punda Yu. V., Hrebeniuk M.V. (2016) Transformatsiia systemy upravlinnia zbroiny my sylamy: dosvid SSHa ta realii Ukrainy. [Transformation of the armed forces management system: the experience of the USA and the realities of Ukraine]. *Nauka i oborona*. 4. 37–46. [in Ukrainian].
4. Rolin I. F., Lobanov A. A., Marushchenko V. V. (2016) Upravlinnia yak funksiia vedennia voiennykh dii sylamy oborony Ukrainy. [Management as a function of conducting military operations by the defense forces of Ukraine]. *Nauka i oborona*. 1. 9–15. [in Ukrainian].
5. Semenenko V. M., Antonenko S. I. (2017) Analiz osnov stratehichnoho kerivnytstva Zbroiny my Sylamy Ukrainy, inshymy skladovymy syl oborony. [Analysis of the basics of strategic management of the Armed Forces of Ukraine and other components of the defense forces]. *Zbirnyk naukovykh prats Tsentru voienno-stratehichnykh doslidzhen Natsionalnoho universytetu oborony Ukrainy im. Ivana Cherniakhovskoho*. 3(61). 11–17. [in Ukrainian].

6. Frolov V. S., Ustymenko O. V. (2018) Osoblyvosti vprovadzhenni v ZS Ukrainy system viiskovoho upravlinnia za pryntsypamy ta standartamy NATO. [Peculiarities of the implementation of military management systems in the Armed Forces of Ukraine according to NATO principles and standards.] *Zbirnyk naukovykh prats Tsentru voienno-stratehichnykh doslidzhen Natsionalnoho universytetu oborony Ukrainy im. Ivana Cherniakhovskoho*. 3(64). 18–26. [in Ukrainian].

7. ADP 6-0 – Mission Command: Command and Control of Army Forces. (2019) *Department of the army United State of America*. Retrieved from https://armypubs.army.mil/epubs/DR_pubs/DR_a/ARN18314-ADP_6-0-000-WEB-3.pdf. [in English].

УДК 351:005

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.14>

ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЦИФРОВІЗАЦІЇ У СИСТЕМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Савченко О. С. – аспірант кафедри міжнародних відносин

та політичного консалтингу

Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

ORCID: 0000-0002-0898-8346

У статті систематизовані наукові підходи до проблеми запровадження цифровізації у систему публічного управління. Органи державної влади постійно збирають, генерують і накопичують великі масиви оцифрованих даних. До цілеспрямованої діяльності зі збору даних можна віднести, наприклад, статистичні дані, постійно проведений моніторинг стану різних систем: навколишнього середовища, соціальної, охорони здоров'я, системи освіти, соціологічні дослідження з актуальних проблем життя соціуму. Саме накопичення та обробка такої управлінської інформації може нести ризики та загрози, а також може спостерігатися приховування або маніпуляція інформаційними даними. У дослідженні виокремлені наступні проблеми запровадження цифровізації у систему публічного управління. По-перше, недосконале чинне законодавство щодо впровадження цифровізації публічного управління. На сьогодні потребує запровадження системної концепції цифровізації публічного управління. По-друге, на сьогодні існує низький рівень сучасних цифрових компетенцій та професійної кваліфікації державних службовців. По-третє, важливою проблемою є забезпечення інформаційної безпеки громадян та систему публічного управління. З попередньої проблеми виникає четверта проблема щодо вкидання у інформаційне середовище фейків та викривленої інформації, яка може підривати авторитет та репутацію владних структур, конкретних політиків, викривлювати заяви та сучасну ситуацію. Така викривлена інформація шкодить не тільки іміджу України та окремих посадовців, а й може негативно впливати на психологічне самопочуття українців та шкодити Збройним Силам України успішно проводити військові операції. Однак розвиток технологій у сфері публічного управління може нести і ризики насамперед для громадян. Вже зараз у мережі Інтернет можна купити інформацію з баз даних різних органів державної влади, які не мають бути доступні стороннім особам. По-п'яте, існує проблема щодо інформаційної нерівності громадян – тобто не всі громадяни мають доступ до інформаційних мереж, іноді люди похилого віку не вміють користуватися електронними гаджетами. І саме вони не зможуть скористатися, наприклад, електронними послугами.

Ключові слова: публічне управління, цифровізація, цифрове суспільство, електронні послуги, цифрові компетенції, державні службовці.

Savchenko O. S. Problems of implementing digitalization in the public administration system

The article systematizes scientific approaches to the problem of introducing digitalization into the public administration system. State authorities constantly collect, generate and accumulate large arrays of digitized data. Targeted data collection activities include, for example, statistical data, continuous monitoring of the state of various systems: environmental, social, health care, education system, sociological research on current problems of society. The very accumulation and processing of such management information may carry risks and threats, and concealment or manipulation of information data may also be observed. The research highlights the following problems of introducing digitalization into the public administration system. First, the existing legislation on the implementation of digitalization of public administration is imperfect. Today, the system concept of digitalization of public administration needs to be introduced. Secondly, today there is a low level of modern digital competences and professional qualifications of civil servants. Thirdly, an important problem is ensuring the information security of citizens and the system of public administration. The fourth problem arises from the previous problem regarding the introduction of fakes and distorted information into the information environment, which can undermine the authority and reputation of power structures, specific politicians, distort statements and the current situation. Such distorted information harms not only the image

of Ukraine and individual officials, but can also negatively affect the psychological well-being of Ukrainians and harm the Armed Forces of Ukraine to successfully conduct military operations. However, the development of technologies in the field of public administration can also carry risks, primarily for citizens. It is already possible to buy information on the Internet from the databases of various state authorities, which should not be accessible to third parties. Fifth, there is a problem of information inequality among citizens – that is, not all citizens have access to information networks, sometimes elderly people do not know how to use electronic gadgets. And it is they who will not be able to use, for example, electronic services.

Key words: public administration, digitalization, digital society, electronic services, digital competences, civil servants.

Постановка проблеми. Слід зазначити, що термін «цифровізація» виник порівняно недавно. На даний час його можна почути в публічних виступах, зустріти у підручниках, наукових публікаціях, словниках, нормативно-правових документах.

Перетворення інформації в цифрову форму в сучасному світі охоплює як виробництво, бізнес, науку, так і систему публічного управління. Цифрові технології стають невід’ємною частиною життя сучасної людини, змінюють суспільні відносини. Таким чином, наше суспільство стає цифровим.

Однак, у процесі цифровізації можна назвати як позитивні, так і негативні сторони. Як позитивні моменти слід визнати: підвищення якості життя населення країни; зростання продуктивності суспільної праці; соціальний ефект від цифрових технологій для суспільства; економію часу; спрощення та прозорість різних процесів (наприклад, оплата послуг, спілкування, навчання, продаж та обмін товарами), можливість з моніторингу; доступність і просування товарів і послуг тощо.

На сьогодні актуалізується питання щодо виокремлення проблем запровадження цифровізації в систему публічного управління з метою вирішення їх та покращити ефективність та результативність системи публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам цифровізації, цифрових трансформацій публічного управління, запровадження електронних технологій у публічне управління, оптимізації системи управління через запровадження інформаційно-комунікаційних технологій аналізують закордонні та українські вчені, зокрема: О. Берназюк, Т. Биркович, В. Биркович, В. Дрешпак, Н. Грицяк, О. Кабанець, О. Карпенко, П. Клімушин, В. Куйбіда, І. Лопушинський, І. Макарова, В. Наместнік, О. Орлов, М. Павлов, О. Пархоменко-Куцевіл, Ю. Пігарєв, Г. Почепцов, В. Ракіпов та інші.

Разом з тим, відсутня систематизація наукових підходів до проблем запровадження цифровізації у систему публічного управління.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є систематизація наукових підходів до проблем запровадження цифровізації у систему публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Органи державної влади постійно збирають, генерують і накопичують великі масиви оцифрованих даних. До цілеспрямованої діяльності зі збору даних можна віднести, наприклад, статистичні дані, постійно проведений моніторинг стану різних систем: навколишнього середовища, соціальної сфери, охорони здоров’я, системи освіти, соціологічні дослідження з актуальних проблем життя соціуму.

Крім того, органи державної влади працюють з інформаційними потоками в рамках реалізації своїх функцій управління – це збирання життєво важливих статистичних даних, адміністрування податкової системи, облік поточної діяльності органів влади, управління інфраструктурою та природними ресурсами, кадастри та облік державних та приватних земель, обробка нормативних вимог

або управління наданням соціальних послуг та інше [1]. У результаті всіх цих дій накопичується безліч цифрових даних. Цифрове суспільство – це «інформаційне суспільство» з інформаційно-аналітичними технологіями (цифровими), що покращують роботу з інформацією (сприйняття, відбір, зберігання, обробка, аналіз), а також кардинально змінюють роль громадян у цьому процесі.

Саме накопичення та обробка такої управлінської інформації може нести ризики та загрози, а також може спостерігатися приховування або маніпуляція інформаційними даними.

Цифрові технології надали доступні інструменти кожному індивіду, крім того вони володіють найнижчими витратами (не тільки прямими матеріальними, а й всілякими транзакційними), що надають певні переваги. У сучасних умовах найбільш оперативного на це зреагувало висококонкурентне ринкове середовище. Проте, система публічного управління також впроваджує цифрові технології, зокрема: артикулювання політичної позиції є прикладом потреби, що вимагає від індивіда свого здійснення, а знання думок людей, своєю чергою, – безумовна потреба будь-якої політичної сили. Інтернет та інші мережеві механізми дозволяють обом сторонам не просто реалізувати ці комунікаційні інтереси, а й постійно вдосконалювати їх.

Технологічною основною моделі публічного управління стають електронні платформи – відкриті та технічно нейтральні інструменти, щоб забезпечити умови вільного обміну ресурсами. Такі платформи визначають поширений контент, аудиторію користувачів, способи підключення до контенту та взаємодії один з одним. Споживання суспільством платформних цифрових технологій та їх продуктів має сильний вплив на внутрішню та зовнішню політику, публічне управління, економіку, соціальні практики, освіту, національні цінності. Здійснюючи модерацію медіаконтенту, платформи впливають на способи виробництва знань, створюють налаштування участі користувачів у соціальних комунікаціях і породжують певні види громадського дискурсу. Таким чином, життєдіяльність суспільства значною мірою стає продуктом їх дизайну та контролю [2].

Крім соціальних мереж, де артикулюються різні громадянські позиції, важливу роль відіграють і електронні платформи збору підписів під закликами, деклараціями та зверненнями до осіб, які приймають рішення, що набули останнім часом широкого поширення. Функція консолідації підтримки, по суті, політичного та соціального капіталу, надає таким платформам додатковий статус у сприйнятті користувачів мережі, проте частіше замість продукування тиску на владу такі платформи грають останнім на руку, виступаючи громовідводом для протестної енергії. Після висловлення віртуального акту підтримки користувач сприймає свою місію виконаною та відчуває задоволення відповідної соціальної потреби, при цьому реальна значимість такого акту виявляється нікчемною через невключення його у чинний правовий порядок. Водночас нездатність мобілізувати дійсно масову підтримку вимогам, що розміщуються на електронних платформах, виступає фактором, що утихомирює активістів і стримує від подальшої ескалації.

Існує проблема вкидання у інформаційне середовище фейків та викривленої інформації, яка може підривати авторитет та репутацію владних структур, конкретних політиків. Така викривлена інформація шкодить не тільки іміджу України та окремих посадовців, а й може негативно впливати на психологічне самопочуття українців та шкодити Збройним Силам України успішно проводити військові операції.

Однак, розвиток технологій у сфері публічного управління може нести і ризики насамперед для громадян. Вже зараз у мережі Інтернет можна купити інформацію

з баз даних різних органів державної влади, які не мають бути доступні стороннім особам. При цьому зловмисники навіть не намагаються якимось чином приховати свою нелегальну діяльність, продаючи інформацію безпосередньо через пошукові системи, відчувачи свою безкарність. Таким чином, навіть зараз персональні дані громадян не завжди добре захищені від всіляких посягань. Але що буде, коли на території всієї України буде введено систему розпізнавання осіб та зловмисники зможуть отримати доступ до неї? Вони зможуть відстежувати переміщення осіб, не лише порушуючи їхнє право на недоторканність особистого життя, а й планувати злочини, вивчаючи розпорядок дня чи маршрут потенційної жертви [3].

Ще одна проблема – є низький рівень сучасних цифрових компетенцій та професійної кваліфікації державних службовців. Цифрова компетенція повинна містити компетенції для цифрової спільної роботи, безпеки та вирішення проблем. Сучасний державний службовець повинен мати більш широкі компетенції і навички, оскільки процес цифровізації зачіпає всі структури органів державної влади.

Необхідно розробити та провести повсюдне навчання цим компетенціям, особливо на регіональному рівні. Необхідно оптимізувати посадовий регламент щодо вдосконалення кваліфікаційних вимог у галузі цифрових компетенцій.

Важлива проблема – це забезпечення інформаційної безпеки громадян та систему публічного управління.

Проблеми інформаційної безпеки для процесу цифровізації є однією з пріоритетних і складно врегульованих проблем. За останні роки принципи забезпечення кібербезпеки змінилися. У сучасних умовах розвитку цифровізації найбільш актуальною та ефективною лінією забезпечення інформаційної безпеки є максимально швидке виявлення зламу та перебування стороннього в системі, а також своєчасне скорочення його можливостей у системі настільки, щоб він не встиг завдати шкоди. Ця тенденція зумовлює зростання затребуваності високоінтелектуальних засобів захисту, які дозволяють вирішувати завдання щодо оперативного виявлення інцидентів та атак [4].

Не варто також забувати і про вразливість інформаційних систем, які можуть бути схильні до хакерських атак ззовні, здатних обрушити всю цифрову інфраструктуру, збої в роботі через які можуть значно ускладнити роботу співробітників органів державної влади, та про можливість потрапляння інформації про функціонування та технічні особливості інформаційних систем до широкого кола людей, у тому числі до зловмисників, які можуть скористатися цими даними для корисливих цілей.

Таким чином, з метою забезпечення відповідного рівня кібербезпеки в системі публічного управління концепція інформаційної безпеки має спиратися на дієві та ефективні заходи забезпечення безпеки інформаційної інфраструктури, що дозволить підвищити рівень інформаційної безпеки.

Ще однією проблемою є захист та обробка інформації. Так, ускладнення процесів комунікації у світі, виникнення та розвиток нових форм публічної політики, публічного управління та публічної сфери загалом ведуть до об'єктивної потреби у нових засобах виробництва, зберігання та обробки інформації, фізичний обсяг якої зростає експоненційно. Всеосяжні комп'ютеризація та автоматизація, що зберігають свою актуальність з останньої третини XX ст., створили міцну парадигмальну залежність від технічного оснащення (hardware) та програмного забезпечення (software) учасників суспільних відносин, а мережевий підхід до останніх визначив новий вимір міждисциплінарного дискурсу у галузі цифрових технологій.

Важливим аспектом цифровізації публічного управління є запровадження системи електронного документообігу. Система електронного документообігу

скорочує час на пошук інформації, допомагає відслідковувати рух документів, що знижує можливість втрати документа. Підвищується швидкість перебігу процесів обробки документів, скорочується час їх копіювання [5]. Важливим ефектом від впровадження системи електронного документообігу є загальне підвищення виконавчої дисципліни, оповіщення про доручення, забезпечення зручного доступу до документів та завдань, зокрема, ззовні організації, можливість моніторингу завантаженості працівників тощо. Разом з тим, актуалізується проблема захисту такої системи від несанкціонованого доступу та зламу системи безпеки. Адже такі електронні документи можуть бути втрачені або оприлюднені, якщо вони носять конфіденційний або персональний характер.

Водночас, запровадження цифровізації в систему публічного управління та цифрова трансформація процесів публічного управління може призвести до скорочення чисельності чиновників, підвищення ефективності адміністрування (за рахунок підвищення об'єктивності прийнятих рішень та усунення можливості технічних помилок при прийнятті типових рішень), зростання якості та доступності державних та адміністративних послуг за рахунок переведення їх у цифровий формат, а також підвищення рівня безпеки їх отримання.

Розвиток концепції електронної держави у сучасних умовах реалізується у вигляді цифровізації процесів управління. Ця діяльність має бути спрямована на досягнення низки цілей: надати громадянам та співробітникам у сфері надання державних та адміністративних послуг доступ до високоякісної інформації та послуг у будь-якому місці, у будь-який час та з будь-якого пристрою; забезпечити захист персональних даних, щоб громадяни були впевнені у доступності даних та їх захищеності; стимулювати інновації державними програмами у цифровізації публічного управління [6].

Надання державних послуг у цифрову епоху, як і раніше, має в першу чергу бути орієнтовано на потреби громадян та бізнесу, при цьому цифровізація виступає джерелом нових інструментів і процедур, що спрощують і роблять більш доступними, зрозумілими, безпечними тощо.

Існує проблема щодо інформаційної нерівності громадян – тобто не всі громадяни мають доступ до інформаційних мереж, іноді люди похилого віку не вміють користуватися електронними гаджетами. І саме вони не зможуть скористатися, наприклад, електронними послугами.

Для успішності цифровізації публічного управління суттєвим моментом є активне підключення більшості громадян до цифрового співтовариства, надання певних знань щодо користування електронними пристроями. У зв'язку з цим, модернізація інфраструктури недостатня, оскільки однаково необхідні навички та розуміння існуючих можливостей. Виділення загроз для системи публічного управління слід почати з можливості, що пов'язані з вибудовуванням між органами влади та громадянами «цифрової бюрократичної стіни» або так званої системи цифрової бюрократії, яка може виявитися ще більш байдужою до людини, ніж традиційна бюрократія. Очевидно, що попередження цих ризиків можливе лише в тому випадку, якщо при проектуванні подібних систем враховуватиметься, що головними бенефіціарами автоматизації та цифровізації управлінських структур повинні залишатися люди [7].

При цифровізації публічного управління все більше загострюється проблема нерівності доступу між різними соціальними групами, оскільки досі існують населені пункти без доступу до Інтернету, що відповідає технічній проблеми недоступності сервісів. Відсутність цифрової грамотності та недоступність сервісу

через особливості здоров'я також надають що перешкоджає вплив на цифровізацію. Для вирішення цієї проблеми необхідно:

- 1) подолати цифровий розрив між різними соціальними групами;
- 2) забезпечити інклюзивне середовище, що передбачає на етапі розробки доступ для людей з особливими потребами;
- 3) забезпечити альтернативні варіанти доступу до цифрових послуг.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що рушійною силою перебудови системи публічного управління є ефективне використання потенціалу інформаційно-телекомунікаційних технологій. Технології є ключовим чинником, який сприяє здійсненню стратегій цифровізації публічного управління. Цифрові технології прискорюють час, збільшують масштаб та зменшують відстань. Водночас, якщо такі можливості не потрібні, то технології нічого не можуть змінити і навіть навпаки – заважатимуть. Водночас важливо визнати, що є певні проблеми у суб'єктів публічного управління, і загрози, які визначаються станом суспільства як об'єкта управління та станом прямих і зворотних зв'язків. На нашу думку, ці аспекти рано чи пізно мають привести до необхідності запровадження відповідних державно-управлінських рішень. Можна констатувати, що механізми публічного управління у сфері цифрових перетворень має системно вдосконалюватись, оскільки цифровізація має стати головним інструментом для досягнення стратегічної мети нашої країни – економічного зростання держави, що забезпечить добробут, комфорт та якість життя населення.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави виокремити три групи проблем цифровізації публічного управління:

1. Проблеми систематизації та структурування: нормативне регулювання цифровізації, недостатня узгодженість процесів цифровізації на державному та регіональному рівнях, формування співпраці органів державної влади відповідно до впровадження принципу цифровізації в систему управління.

2. Організаційні та технологічні проблеми: непідготовленість технологічного обладнання та обладнання, низький рівень сучасних цифрових компетенцій та професійної кваліфікації державних службовців.

3. Проблеми забезпечення безпеки: проблеми інформаційної безпеки, проблеми забезпечення кібербезпеки.

У перспективі подальших розвідок передбачається проаналізувати міжнародний досвід запровадження цифровізації в систему публічного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Cate F. H. Government data mining: the need for a legal framework. *Harvard Civil Rights and Civil Liberties Law Review*. 2008. Vol. 43. №. 2. Pp. 435–489.
2. Зверева Г. И. Концепции «платформенного общества» в современных социокультурных исследованиях. *Вестник РГТУ. Серия : Литературоведение. Языкознание. Культурология*. 2019. № 8. С. 161–171.
3. Бездольный О. С. Актуальные проблемы цифровизации государственного управления. *СП*. 2020. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-tsifrovizatsii-gosudarstvennogo-upravleniya>
4. Абдуназарова Ч. А. К. Проблемы и перспективы применения зарубежного опыта в цифровизации корпоративного управления Республики Узбекистан. *ORIENSS*. 2022. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-i-perspektivy-primeneniya-zarubezhnogo-opyta-v-tsifrovizatsii-korporativnogo-upravleniya-respubliki-uzbekistan>
5. Чернышов А. Г. Цифровизация и технологизация общественной жизни как социально-политическая проблема: сохранение идентичности и роль государства

в условиях развития глобальных сетей. *Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология*. 2017. № 40. С. 319–328.

6. Плотников В. А., Маслюк А. В. Перспективы цифровизации процессов государственного управления. *Управленческое консультирование*. 2022. № 3(159). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-tsifrovizatsii-protsessov-gosudarstvennogo-upravleniya>

7. Панкратов И. Ю., Свертилова Н. В., Лидэ Е. Н. Цифровая трансформация: риски и угрозы, возможности и перспективы развития. *Государственная служба*. 2019. Т. 21. № 3. С. 64–74.

REFERENCES:

1. Cate F. H. (2008). Government data mining: the need for a legal framework. *Harvard Civil Rights and Civil Liberties Law Review*. Vol. 43. №. 2. P. 435–489. [in English].

2. Zvereva, G. I. (2019), Konceptii «platformennogo obshchestva» v sovremennykh sociokul'turnykh issledovaniyakh [Concepts of "platform society" in modern sociocultural studies]. *Vestnik RGGU. Seriya: Literaturovedenie. Yazykoznanie. Kul'turologiya*. 8. 161–171. [in Russian].

3. Bezdol'nyj, O. S. (2020). Aktual'nye problemy cifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniya [Actual problems of digitalization of state administration]. *SP.2*. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-tsifrovizatsii-gosudarstvennogo-upravleniya> [in Russian]

4. Abdunazarova, CH. A. K. Problemy i perspektivy primeneniya zarubezhnogo opyta v cifrovizatsii korporativnogo upravleniya Respubliki Uzbekistan [Problems and prospects of applying foreign experience in the digitalization of the corporate management of the Republic of Uzbekistan], *ORIENSS*. 5. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-i-perspektivy-primeneniya-zarubezhnogo-opyta-v-tsifrovizatsii-korporativnogo-upravleniya-respubliki-uzbekistan> [in Russian].

5. CHernyshov, A. G. (2017). Cifrovizatsiya i tekhnologizatsiya obshchestvennoy zhizni kak social'no-politicheskaya problema: sohranenie identichnosti i rol' gosudarstva v usloviyakh razvitiya global'nykh setej [Digitization and technology of public life as a socio-political problem: preservation of identity and the role of the state in the conditions of the development of global networks]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sociologiya. Politologiya*. 40. P. 319–328. [in Russian].

6. Plotnikov, V. A. & Maslyuk, A. V. (2022). Perspektivy cifrovizatsii processov gosudarstvennogo upravleniya [perspectives of digitalization of processes of state administration]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*. 3. P. 159. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-tsifrovizatsii-protsessov-gosudarstvennogo-upravleniya> [in Russian].

7. Pankratov, I. YU. & Svertilova, N. V. & Lide, E. N. (2019). Cifrovaya transformatsiya: riski i ugrozy, vozmozhnosti i perspektivy razvitiya [Digital transformation: risks and threats, opportunities and development prospects]. *Gosudarstvennaya sluzhba*. (21): (3). P. 64–74 [in Russian].

УДК 351.814.24

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.15>

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ БЕЗПІЛОТНИХ ЛІТАЛЬНИХ АПАРАТІВ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ОПЕРАЦІЙ

Суконько С. М. – доктор філософії, начальник науково-дослідної лабораторії
Національної академії Національної гвардії України
ORCID: 0000-0003-2224-4068

Саморок М. Г. – викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
командно-штабного факультету
Національної академії Національної гвардії України
ORCID: 0000-0002-0218-4996

Селеман В. О. – курсант командно-штабного факультету
Національної академії Національної гвардії України
ORCID: 0000-0002-8652-6913

Органами (підрозділами) Національної поліції самостійно або у взаємодії з підрозділами Національної гвардії України та іншими правоохоронними органами проводиться сукупність узгоджених і взаємопов'язаних за метою, завданнями, місцем та часом дій з пошуковими, превентивними та іншими заходами, які реалізуються у поліцейських операціях. Будь-яка операція вважається успішною, якщо по результаті її проведення були досягнуті поставлені цілі з витратами та втратами, які дорівнюють або менші за ті що були прогнозованими відповідно до плану проведення операції. Успішність проведення поліцейської операції будь-кого типу, залежить від своєчасності та повноти попереднє проведеного аналізу по визначенню чисельності порушників (злочинців), їх озброєності та технічного оснащення. В деяких умовах підготовки та проведення поліцейських операцій вказану інформацію майже не можливо отримати. Тому, необхідно мати певні технічні можливості моніторингу оперативної обстановки в районі виконання завдання для швидкого управління підрозділами під час проведення спеціальної операції в умовах раптової зміни обстановки. З цією метою можна застосовувати безпілотні літальні апарати. Однак, специфіка проведення поліцейських операцій передбачає необхідність мати чітких правил використання безпілотних літальних апаратів, яких на сьогоднішній день не існує. Розроблення відповідних обґрунтованих рекомендацій дасть змогу сформулювати необхідні правила застосування безпілотних літальних апаратів під час проведення поліцейських операцій. Існуючі наукові підходи щодо застосування безпілотних літальних апаратів у спеціальних операціях не можна застосовувати для розроблення обґрунтованих рекомендацій щодо застосування безпілотних літальних апаратів під час проведення поліцейських операцій.

В статті було проведено аналіз дій бойових порядків, які виділяються під час проведення поліцейських операцій. На основі вказаного аналізу авторами виділено групи, в яких можливе застосування безпілотних літальних апаратів та розроблені рекомендації щодо їх використання. Розроблені рекомендації доцільно використовувати органами управління при плануванні та проведенні поліцейських операцій під кодовими назвами «Сирена», «Грім», «Заручник».

Ключові слова: пошук, звільнення заручників, озброєні злочинці, органи управління, Національна гвардія України, Національна поліція.

Sukonko S. M., Samorok M. H., Seleman V. O. Recommendations for the use of unmanned aerial vehicles during police operations

Bodies (units) of the National Police, independently or in cooperation with units of the National Guard of Ukraine and other law enforcement agencies, carry out a set of coordinated and interrelated actions with search, preventive and other measures implemented

in police operations. Any operation is considered successful if, as a result of its implementation, the set goals were achieved with costs and losses that are equal to or less than those that were predicted according to the operation plan. The success of a police operation of any type depends on the timeliness and completeness of the previously conducted analysis to determine the number of violators (criminals), their weapons and technical equipment. In some conditions of preparation and conduct of police operations, it is almost impossible to obtain the specified information. Therefore, it is necessary to have certain technical capabilities for monitoring the operational situation in the area of task performance for quick management of units during a special operation in conditions of a sudden change in the situation. Unmanned aerial vehicles can be used for this purpose. However, the specifics of conducting police operations require the need to have clear rules for the use of unmanned aerial vehicles, which currently do not exist. The development of appropriate, substantiated recommendations will make it possible to formulate the necessary rules for the use of unmanned aerial vehicles during police operations. Existing scientific approaches to the use of unmanned aerial vehicles in special operations cannot be applied to develop sound recommendations for the use of unmanned aerial vehicles in police operations.

The article analyzed the actions of combat orders, which are distinguished during police operations. Based on the above analysis, the authors identified groups in which the use of unmanned aerial vehicles is possible and developed recommendations for their use. The developed recommendations should be used by management bodies when planning and conducting police operations under the code names "Siren", "Thunder", "Hostage".

Key words: *search, release of hostages, armed criminals, management bodies, National Guard of Ukraine, National Police.*

Постановка проблеми. Органами (підрозділами) Національної поліції самостійно або у взаємодії з підрозділами Національної гвардії України (НГУ) та іншими правоохоронними органами проводиться сукупність узгоджених і взаємопов'язаних за метою, завданнями, місцем та часом дій з пошуковими, превентивними та іншими заходами, які реалізуються у поліцейських операціях (ПО) [1, с. 16]. Будь-яка операція вважається успішною, якщо по результаті її проведення були досягнуті поставлені цілі з витратами та втратами, які дорівнюють або менші за ті що були прогнозованими відповідно до плану проведення операції. Успішність проведення поліцейської операції будь-кого типу, залежить від своєчасності та повноти попереднє проведеного аналізу по визначенню чисельності порушників (злочинців), їх озброєності та технічного оснащення. Однак, в деяких умовах підготовки та проведення ПО вказану інформацію майже не можливо отримати. Тому, необхідно мати певні технічні можливості моніторингу оперативної обстановки в районі виконання завдання для швидкого управління підрозділами під час проведення ПО в умовах раптової зміни обстановки. З цієї метою можна застосовувати безпілотні літальні апарати (БПЛА). Однак, специфіка проведення ПО передбачає необхідність мати чітких правил використання БПЛА, яких на сьогоднішній день не існує. Розроблення відповідних обґрунтованих рекомендацій дасть змогу сформулювати необхідні правила застосування БПЛА під час проведення поліцейських операцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробленням рекомендацій за різними напрямками військової та поліцейської справи займалося чимало вчених, так авторами роботи [2] проведено аналіз національних стратегій кібербезпеки держав Європи, Америки, інших країн та запропоновано практичні рекомендації щодо створення національної стратегії кібербезпеки України. У статті [3] запропоновано рекомендації з прогнозування показників контрабандної діяльності разом із використанням висококваліфікованого персоналу під час виконання завдання військовослужбовцями Державної прикордонної служби. Автори робіт [4], [5] розробили рекомендації для підрозділів, військових частин (з'єднань) Національної гвардії України щодо підвищення ефективності бойового застосування авіаційної

в стабілізаційних операціях оперативного угруповання військ (сил) та щодо тактики дій і способів застосування формувань під час припинення масових заворушень. Однак у визначених працях [2]–[5] питання щодо застосування БПЛА не розглядалися.

Спеціальні операції досліджувалися такими вченими як Дробаха Г.А. [6], Єрмошин М.О. [7], Варакута В.П. і Луговський І.С. [8] та ін. В [6] розглянуті способи досягнення раптовості дій формувань НГУ у спеціальній операції зі знешкодження незаконного збройного формування, при цьому застосування безпілотних літальних апаратів не враховувалося. В [7] авторами запропоновано метод роботи командира по прийнятті замислу на спеціальну операцію, який не включає в себе етап застосування БПЛА з метою моніторингу оперативної обстановки. В статті [8] запропоновано принципи вибору способів дій військових угруповань за критерієм їх доцільності та перерозподіл функцій між військовими збройними формуваннями під час виконання спеціальних операцій у внутрішньому збройному конфлікті. При цьому спосіб дій з використанням БПЛА серед списку інших способів авторами не визначений. Автор роботи [9] на основі аналізу участі спеціальних підрозділів поліції у спеціальних операціях обґрунтував необхідність створення єдиного підрозділу спеціального призначення поліції в Україні. Під час аналізу та обґрунтування автором не розглядалися ситуації із застосування безпілотних літальних апаратів.

На сьогоднішній день питанням застосування безпілотних літальних апаратів у різних сферах діяльності, у тому числі і військовій та поліцейській, займалося багато вітчизняних та зарубіжних вчених. Так, в статтях [10], [11] представлені підходи моніторингу лісового покриву з метою виявлення пожеж. Для цього в [10] запропонований безпілотний літальний апарат, модуль якого мультиспектральної фіксації забезпечує зйомку поверхні землі каналами червоного, зеленого, синього кольору і ближнього інфрачервоного діапазону, що дозволяє при відповідній обробці отримати корисну інформацію про стан ґрунту, рослинності та лісового покриву. Але використання вказаного модулю для моніторингу оперативної обстановки під час поліцейської операції недоцільно у зв'язку з тим, що він не призначений для виявлення людей. Авторами [12], [13] розроблені підходи щодо застосування безпілотних літальних апаратів для моніторингу оперативної обстановки під час проведення спеціальної операції по припиненню масових заворушень. Але вказана операція відрізняється від інших поліцейських операцій своєю специфікою, тому запропоновані підходи не можна застосовувати для моніторингу оперативної обстановки з використанням БПЛА в інших ПО. В роботах [14], [15] розглядається варіанти застосування БПЛА для розвідки та ураження об'єктів життєзабезпечення атомних електростанцій, а також модель протидії їм. Однак варіанти застосування БПЛА у цих роботах не досить доцільно застосовувати під час проведення поліцейських операцій.

Таким чином, в розглянутих [2]–[15] та інших наукових роботах підходи щодо застосування безпілотних літальних апаратів у спеціальних операціях не можна застосовувати для розроблення обґрунтованих рекомендацій щодо застосування БПЛА під час проведення поліцейських операцій.

Тому, **метою статті** є розроблення рекомендацій щодо застосування безпілотних літальних апаратів під час проведення поліцейських операцій.

Виклад основного матеріалу. Поліцейські операції проводяться підрозділами Національної поліції в сумісництві з Національною гвардією України та іншими правоохоронними органами. В залежності від специфіки виконання поліцейських операцій вони поділяються на [16, слайди 23, 24, 28]:

– ПО з розшуку і затримання злочинців та інших осіб коли конкретне їх місце знаходження органам поліції невідомо;

– ПО щодо затримання або знешкодження осіб, які захопили заручників, а також установа тримання заручників та їх звільнення;

– ПО із затримання або знешкодження озброєних осіб, які чинять збройний опір, коли місце їх знаходження встановлено.

Для кожної визначеної спеціальної операції існує кодова назва, а саме «Сирена», «Заручник», «Грім» відповідно [16, слайди 23, 24, 28].

В ході проведення спеціальної операції під кодовою назвою «Сирена» від підрозділів НГУ та інших правоохоронних органів можуть виділятися розшукові наряди такі як: розшуковий пост, розшукова та пошукова групи та інші. Основним завданням визначених нарядів є здійснення розшуку злочинців у місцях ймовірної їх появи (вокзали, родичі, певні ділянки місцевості, тощо). Особовий склад розшукового поста, який буде нести службу на залізничному вокзалі повинен забезпечити огляд не лише привокзальної території, а і прилеглих ділянок місцевості вздовж колій на відстані до 5 км для попередження посадки (висадки) злочинців на шляху слідування потягу. В свою чергу пошукова група може здійснювати пошук злочинців у блокованому або не блокованому районі ймовірного їх знаходження. При цьому пошук здійснюється ланцюгом суцільно (для перевірки всієї блокованої місцевості) або за напрямками і об'єктами (для перевірки окремих ділянок місцевості або будівель). Вказаний спосіб пошуку злочинців передбачає залучення великої кількості особового складу на протязі тривалого часу. Враховуючи зазначене, з метою полегшення роботи розшукових нарядів пропонується наступне застосування безпілотних літальних апаратів мультироторного типу:

а) особовим складом розшукового поста на залізничному вокзалі – для виявлення злочинців на прилеглих ділянках місцевості вздовж колій, що дасть можливість огляду території більше ніж на 5 км і в менші строки;

б) особовим складом пошукової групи – для огляду місцевості визначеного блокованого або не блокованого району, що збільшить ймовірність виявлення злочинців та зменшить час пошуку особливо на відкритих ділянках місцевості.

З цією метою доцільно застосовувати БПЛА мультироторного типу, на яких встановлено камеру з більшою кількістю ефективних пікселів і при цьому вона має великий кут огляду (див. табл. 1).

Під час здійснення пошуку злочинців у визначених блокованих або неблокованих районах з використанням БПЛА потрібно складати маршрут його руху. Однак, у зв'язку з малим часом польоту БПЛА мультироторного типу одного БПЛА для виконання поставлених завдань може бути недостатньо. Тому, якщо:

$$\frac{L_{\text{марш}}}{V_{\text{бпла}}} > t_{\text{бпла}}, \quad (1)$$

де $L_{\text{марш}}$ – довжина маршруту БПЛА для пошуку злочинців;

$V_{\text{бпла}}$ – швидкість руху БПЛА відповідно до технічних характеристик;

$t_{\text{бпла}}$ – максимальний час польоту БПЛА відповідно до технічних характеристик, тоді необхідно додати БПЛА, кількість яких можна розрахувати за формулою [17, с. 62]:

$$N_{\text{бпла}} = \frac{L_{\text{марш}}}{V_{\text{бпла}} \cdot t_{\text{бпла}}}. \quad (2)$$

Таблиця 1

Технічні характеристики типових БПЛА мільтиротторного типу

Характеристики БПЛА	DJI Mavic 2 Zoom	Autel EVO II Dual	DJI Mavic 2 Pro	Hubsan Zino 2 Portable	DJI Phantom 4 Pro V2.0	DJI Phantom 4 RTK	Power Vision Power Egg
Ефективні пікселі	12 МП	48 МП	20 МП	12 МП	20 МП	20 МП	14 МП
Кут огляду, град.	83	79	77	80	84	84	95
Вага, г	905	1192	907	929	1375	1391	2100
Максимальна швидкість, км/год.	72	72	72	72	72	58	46
Радіус дій, м	8000	9000	8000	8000	7000	5000	5000
Мах. час польоту, хв.	30	40	31	33	до 30	до 30	до 23

Поліцейська операція із затримання або знешкодження озброєних осіб, які чинять збройний опір, коли місце їх знаходження встановлено під кодовою назвою «Грім» передбачає виділення груп захоплення (знищення) та забезпечення. Особовий склад групи забезпечення здійснює заходи по підтриманню дій групи захоплення будь-якими способами, у тому числі і у наданні інформації про злочинців, точне їх місце знаходження. В деяких ситуаціях місце або будівля, в якій знаходяться злочинці, може розташовуватися в не вигідному для спостереження снайперів та/або інших спостерігачів положенні. Відповідно, в таких ситуаціях затрудняється процес отримання інформації про злочинців та їх конкретне місце знаходження. Тому, використання безпілотної літального апарату мультиторторного типу групою забезпечення в такій ситуації дозволить отримати вказану інформацію. Крім того, використання БПЛА під час штурму будівлі групою захоплення дозволить в «онлайн» режимі стежити за діями злочинців і оперативно передавати цю інформацію командирі групи захоплення. В такому випадку можна застосовувати будь-якого типу БПЛА, в тому числі, які представлені в табл. 1.

Озброєні злочинці, які захопили заручників або терористи як правило мають чіткі цілі та завжди диктують свої вимоги, невиконання яких може призвести до загибелі заручників або інших осіб. З метою затримання або знищення озброєних злочинців (терористів) під час проведення поліцейської операції призначається штурмова група та група забезпечення, до складу яких виділяються найбільш підготовлені та досвідчені працівники (військовослужбовці) від Корпусу оперативно-раптової дії (КОРД) або від підрозділів спеціального призначення НГУ. Особливістю цієї операції є те, що всі дії вказаних груп повинні бути максимально скритими і непомітними для озброєних злочинців (терористів). В таких умовах необхідно вести спостереження за будівлею (об'єктом), в якій знаходяться озброєні злочинці (терористи) з заручниками, на відстанях які не дозволяють викриття снайперів або спостерігачів з використанням оптичних приладів. Однак, інколи розташування будівлі (об'єкта) на місцевості не дозволяє забезпечити вказані умови. В таких випадках особовим складом групи забезпечення можна застосувати БПЛА мультикоптерного типу з максимально низьким рівнем шуму польоту. Це забезпечить безшумне виявлення озброєних злочинців (терористів), спостереження за їх діями та оперативно передавати цю інформацію командирі штурмової групи.

Висновки і пропозиції. Таки чином, в статті було проведено аналіз дій бойових порядків, які виділяються під час проведення поліцейських операцій. На основі вказаного аналізу авторами виділено групи, в яких можливе застосування безпілотних літальних апаратів мультироторного типу та розроблені рекомендації щодо їх використання.

Розроблені рекомендації доцільно використовувати органами управління при плануванні та проведенні поліцейських операцій під кодовими назвами «Сирена», «Грім», «Заручник».

В подальшому планується провести дослідження з питань моделювання дій груп бойового порядку в процесі проведення поліцейських операцій з метою визначення можливостей підрозділів (частин, з'єднань), які в них приймають участь.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бурангулов А. В. Щодо визначення поняття спеціальної операції: теоретико-правовий аспект. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 1. С. 14–17.
2. Шаховал О. А., Лозова І. Л., Гнатюк С. О. Рекомендації щодо розробки стратегії забезпечення кібербезпеки України. *Захист інформації*. 2016. Том 18. № 1. С. 57–65.
3. Березюк В., Токарчук М., Бойко В., Колесніков В. Рекомендації штабам органів охорони державного кордону щодо оцінки та прогнозування загроз за напрямками контрабандної діяльності в пунктах пропуску на кордонах з країнами європейського союзу. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія : військові та технічні науки*. 2021. № 1(84). С. 20–38.
4. Дубовик Г. В., Шокодько О. В., Сорока С. М., Ковба О. П. Рекомендації щодо підвищення ефективності бойового застосування підрозділів авіаційної бази Національної гвардії України в стабілізаційній операції оперативного угруповування військ (сил). *Збірник наукових праць кафедри авіації*. 2021. № 1(8). С. 38–50.
5. Назаренко О. Л., Годлевський С. О., Гармаш В. П. Рекомендації щодо удосконалення способів застосування формувань Національної гвардії України за умов масових заворушень з урахуванням досвіду правоохоронних формувань провідних країн світу. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України серія: військові та технічні науки*. 2018. № 1(75). С. 174–191.
6. Дробаха Г. А., Колянда В. В., Адамчук М. М. Способи досягнення раптовості дій формувань Національної гвардії України у спеціальній операції зі знешкодження незаконного збройного формування. *Честь і закон*. 2018. № 2. С. 9–15.
7. Єрмошин М. О., Олещенко О. А., Побережний А. А. Методи роботи командира військової частини Національної гвардії України під час вироблення замислу спеціальної операції з урахуванням стресових обставин. *Честь і закон*. 2018. № 2(65). С. 16–24.
8. Варакута В. П., Луговський І. С. Аналіз способів дій, які використовують військові угруповання під час проведення спеціальних операцій по знешкодженню незаконних збройних формувань. *Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних сил*. 2013. № 1. С. 190–194.
9. Худоба І. С. Поняття та особливості корпусу оперативно-раптової дії як спеціального підрозділу Національної поліції України. *Міжнародний научний журнал «Верховенство права»*. 2018. № 2. С. 76–80.
10. Акимов Р. Е., Усынина А. Г., Петров Я. Ю., Садыкова П. И., Титович М. В. БПЛА для мониторинга состояния леса. *Актуальные проблемы авиации и космонавтики*. 2019. № 3. С. 877–879.
11. Костин П. И. Мониторинг лесных пожаров при помощи БПЛА. *Вестник науки и образования*. 2022. № 1(121). Часть 2. С. 57–58.
12. Луньов О. Ю., Ковальов І. В., Споришев К. О. Методика визначення раціонального порядку застосування розвідувальних безпілотних літальних апаратів при виконанні завдань з припинення масових заворушень силами Національної гвардії України. *Честь і закон*. 2018. № 4. С. 26–37.

13. Луньов О. Ю. Модель руху групи безпілотних літальних апаратів при виконанні завдань з припинення масових заворушень силами Національної гвардії України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Київ. 2019. Том 30(69). №1. С. 151–155.

14. Городнов В. П., Малюга В.Г., Головань О.М., Суконько С. М. Модель протидії безпілотним літальним апаратам силами та засобами військових частин з охорони атомних електростанцій. *Чесць і закон*. 2019. № 1(68). С. 4–14.

15. Городнов В. П., Купрієнко Д. А., Суконько С. М. Комплексна модель оцінювання можливостей військової частини Національної гвардії України з охорони ядерної установи. *Чесць і закон*. 2019. № 2(69). С. 20–32.

16. Слайди «Тактичні основи діяльності працівника поліції під час проведення спеціальних операцій». *Одеський державний університет внутрішніх справ*. 2016. URL: <http://oduvs.edu.ua/wp-content/uploads/2016/09/tema-7-9.pdf> (дата звернення: 20.07.2022).

17. Суконько С. М., Луньов О. Ю., Мацюк В. В. Модель визначення необхідної кількості сил і засобів для моніторингу оперативної обстановки військовими частинами Національної гвардії України під час проведення масових заходів. *Чесць і закон*. 2021. № 2. С. 58–64.

REFERENCES:

1. Buranghulov A. V. (2018) Shhodo vyznachennja ponjattja special'noji operaciji: teoretyko-pravovyj aspekt [Regarding the definition of the concept of a special operation: theoretical and legal aspect]. *Pivdennoukrajinskij pravnychij chasopys*. No. 1. Pp. 14–17.

2. Shakhoval O. A, Lozova I. L., Ghnatjuk S. O. (2016) Rekomendaciji shhodo rozrobky strateghiji zabezpechennja kiberbezpeky Ukrajinu [Recommendations on the development of a strategy for ensuring cyber security of Ukraine]. *Zakhyst informaciji*. Vol. 18. No. 1. Pp. 57–65.

3. Berezjuk V., Tokarchuk M., Bojko V., Kolesnikov V. (2021) Rekomendaciji shhtabam orhaniv okhorony derzhavnogho kordonu shhodo ocinky ta proghnozuvannja zagroz za naprjamkamy kontrabandnoji dijalnosti v punktakh propusku na kordonakh z krajinamy jevropejskogho sojuzu [Recommendations to the staffs of the state border protection authorities regarding the assessment and forecasting of threats in the direction of smuggling activities at checkpoints on the borders with the countries of the European Union]. *Zbirnyk naukovykh pracj Nacional'noji akademiji Derzhavnoji prykordonnoji sluzhby Ukrajinu serija: vijsjkovi ta tekhnichni nauky*. No. 1(84). Pp. 20–38.

4. Dubovyk Gh. V., Shokodjko O. V., Soroka S. M., Kovba O. P. (2021) Rekomendaciji shhodo pidvyshhennja efektyvnosti bojovogho zastosuvannja pidrozdiliv aviacijnoji bazy Nacional'noji ghvardiji Ukrajinu v stabilizacijni operaciji operativnogho ughrupuvannja vijsjk (syl) [Recommendations on increasing the effectiveness of the combat use of units of the air base of the National Guard of Ukraine in the stabilization operation of the operational grouping of troops (forces)]. *Zbirnyk naukovykh pracj kafedry aviaciji*. No. 1(8). Pp. 38–50.

5. Nazarenko O. L., Ghodlevskij S. O., Gharmash V. P. (2018) Rekomendaciji shhodo udoskonalennja sposobiv zastosuvannja formuvanj Nacional'noji ghvardiji Ukrajinu zaumov masovykh zavorushenij zurakhuvannjam dosvidu pravookhoronnykh formuvanj providnykh krajin svitu [Recommendations regarding the improvement of the methods of application of the formations of the National Guard of Ukraine in conditions of mass riots, taking into account the experience of law enforcement formations of the leading countries of the world]. *Zbirnyk naukovykh pracj Nacional'noji akademiji Derzhavnoji prykordonnoji sluzhby Ukrajinu serija: vijsjkovi ta tekhnichni nauky*. No. 1(75). Pp. 174–191.

6. Drobakha Gh. A., Koljanda V. V., Adamchuk M. M. (2018) Sposoby dosjaghnennja raptovosti dij formuvanj Nacional'noji ghvardiji Ukrajinu u special'ni operaciji zi zneshkodzhennja nezakonnogho zbrojnogho formuvannja [Ways to achieve the

suddenness of the actions of the formations of the National Guard of Ukraine in a special operation to neutralize an illegal armed formation]. *Chestj i zakon*. No. 2. Pp. 9–15.

7. Jermoshyn M. O., Oleshhenko O. A., Poberezhnyj A. A. (2018) Metody roboty komandrya vijsjkovoji chastyny Nacionaljnoji ghvardiji Ukrainy pid chas vyroblennja zamyslu specialjnoji operaciji z urakhuvannjam stresovykh obstavyn [Work methods of the commander of the military unit of the National Guard of Ukraine during the development of a plan for a special operation taking into account stressful circumstances]. *Chestj i zakon*. No. 2(65). Pp. 16–24.

8. Varakuta V. P., Lughovskij I. S. (2013) Analiz sposobiv dii, jaki vykorystovujut vijsjkovi ughrupovannja pid chas provedennja specialnykh operacij po zneshkodzhennju nezakonnnykh zbrojnykh formuvanj [Analysis of methods of action used by military groups during special operations to neutralize illegal armed formations]. *Zbirnyk naukovykh pracj Kharkivskogho universytetu Povitrijnykh syl*. No. 1. Pp. 190–194.

9. Khudoba I. S. (2018) Ponjattja ta osoblyvosti korpusu operatyvno-raptovoji diji jak specialjnogho pidrozdilu Nacionaljnoji policiji Ukrainy [The concept and features of the operative-sudden action corps as a special unit of the National Police of Ukraine]. *Mezhdunarodnyj nauchnyj zhurnal «Verhovenstvo prava»*. No. 2. Pp. 76–80.

10. Akimov R. E., Usynina A. G., Petrov Ja. Ju., Sadykova P. I., Titovich M. V. (2019) BPLA dlja monitoringa sostojanija lesa [Unmanned aerial vehicles for monitor the state of the forest]. *Aktual'nye problemy aviacii i kosmonavтики*. No. 3. Pp. 877–879.

11. Kostin P. I. (2022) Monitoring lesnyh pozharov pri pomoshhi BPLA [Monitoring forest fires using unmanned aerial vehicles]. *Vestnik nauki i obrazovanija*. No. 1(121). Pp. 57–58.

12. Lunjov O. Ju., Kovaljov I. V., Sporyshev K. O. (2018) Metodyka vyznachennja racionaljnogho porjadku zastosuvannja rozviduvalnykh bezpilotnykh litalnykh aparativ pry vykonanni zavdanj z prypynennja masovykh zavorushenj sylamy Nacionaljnoji ghvardiji Ukrainy [Methodology for determining the rational order of use of reconnaissance unmanned aerial vehicles in the execution of tasks to stop mass riots by the forces of the National Guard of Ukraine]. *Chestj i zakon*. No. 4. Pp. 26–37.

13. Lunjov O. Ju. (2019) Modelj rukhu ghrupy bezpilotnykh litalnykh aparativ pry vykonanni zavdanj z prypynennja masovykh zavorushenj sylamy Nacionaljnoji ghvardiji Ukrainy [Model of the movement of a group of unmanned aerial vehicles during the execution of tasks to stop mass riots by the forces of the National Guard of Ukraine]. *Vcheni zapysky Tavrijskogho nacionaljnogho universytetu imeni V. I. Vernadskogho*. Vol 30(69). No. 1. Pp. 151–155.

14. Ghorodnov V. P., Maljugha V. Gh., Gholovanj O. M., Sukonjko S. M. (2019). Modelj protydiji bezpilotnym litalnym aparatam sylamy ta zasobamy vijsjkovykh chastyn z okhorony atomnykh elektrostancij [Model of countering the unmanned aerial vehicles by forces and means of military units for nuclear power plants protection]. *Chestj i zakon*. No. 1(68). Pp. 4–14.

15. Ghorodnov V. P., Kuprijenko D. A., Sukonjko S. M. (2019). Kompleksna modelj ocinjuvannja mozhlyvostej vijsjkovoji chastyny Nacionaljnoji ghvardiji Ukrainy z okhorony jadernoji ustanovky [Complex model of evaluation of opportunities of the military unit of the National guard of Ukraine for the protection of the nuclear installation]. *Chestj i zakon*. No. 2(69). Pp. 20–32.

16. Odeskij derzhavnyj universytet vnutrishnikh sprav (2016) *Slajdy «Taktychni osnovy dijalnosti pracivnyka policiji pid chas provedennja specialnykh operacij»* [Slides "Tactical bases of the activity of a police officer during special operations"]. Retrieved from: <http://oduv.s.edu.ua/wp-content/uploads/2016/09/tema-7-9.pdf> (accessed 20 July 2022).

17. Sukonjko S. M., Lunjov O. Ju., Macjuk V. V. (2021) Modelj vyznachennja neobkhidnoji kiljkosti syl i zasobiv dlja monitorynghu operatyvnoji obstanovky vijsjkovymy chastynamy Nacionaljnoji ghvardiji Ukrainy pid chas provedennja masovykh zakhodiv [Model of determining the required number of forces and means for the operational situation monitoring by the military units of the National guard of Ukraine during mass events]. *Chestj i zakon*. No. 2. Pp. 58–64.

УДК 338.5

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.16>

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ТЕРМІНОЛОГІЇ І КЛАСИФІКАЦІЇ ТЕХНІКИ ПЕРЕСУВАННЯ (СТРАХОВКИ) В ГОРАХ ПІД ЧАС ПІДГОТОВКИ ТА ВИКОНАННЯ СЛУЖБОВО-БОЙОВИХ ЗАВДАНЬ ПІДРОЗДІЛАМИ СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Халеп В. В. – старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
Національної академії Національної гвардії України
ORCID: 0000-0002-9044-913X

У статті розглянуто термінологія та класифікація техніки пересування і страховки в горах, які можуть допомогти військовослужбовцям підрозділів спеціального призначення під час підготовки та дій в гірській місцевості. Основою підготовки вищезазначених підрозділів є альпіністська (гірська) підготовка. Важливим є те, що на сучасному етапі в практиці альпінізму існує велика кількість різних прийомів пересування по різних формах гірського рельєфу. Кожен із них розрахований на певні вимоги. Але, як правило, прийомів універсальних або придатних для використання в будь-яких умовах не існує. Кожен прийом пересування виконується за допомогою ряду рухів (елементів). Важливо, щоб ці рухи були найдоцільнішими і економічними, а саме головне, давали найкращий результат у конкретних умовах. Рухи, з яких складається певний прийом пересування, називаються його технікою. В цілому техніка альпінізму складається із багатьох певних прийомів пересування. Вони на кожному рівні розвитку техніки альпінізму взаємно розвивали і доповнювали один одного. Якщо існує деяка кількість одноманітних понять (в альпінізмі – способів, прийомів пересування, страховки), то їх необхідно розмістити в визначеній системі згрупувати за східними явищами та розташувати в такому порядку, щоб у їх розташуванні відображалася ступінь схожості та взаємозалежності, тобто створити класифікацію. Кожен прийом пересування і його окремі елементи повинні мати точну і по можливості, коротку назву, котра краще за все може бути висловлена певним спеціальним терміном. Враховуючи вище зазначене, розроблені термінологія і класифікація техніки пересування (страховки) в горах, а також рекомендації їх застосування з метою одноманітної підготовки та виконання завдань військовослужбовцями підрозділів спеціального призначення в горах.

Розроблені рекомендації надають можливість щодо одноманітного розуміння термінології і класифікації техніки пересування і страховки, що в свою чергу буде забезпечувати, як більш якісну підготовку, так і більш високий рівень злагожденості дій підрозділів спеціального призначення при виконанні завдань в горах.

Ключові слова: альпінізм, гірська місцевість, прийоми пересування, страховка, гірська підготовка, лазіння.

Halep V. V. Recommendations for the application of the terminology and classification of mountain transport techniques (insurance) during the training and performance of service and combat tasks by special purpose units

The article examines the terminology and the equipment of movement and insurance in the mountains classification, which can help special purpose units servicemen during training and actions in mountain terrain. The basis of the above-mentioned units training is mountaineering (mountain) training. It is important that at the current stage in the practice of mountaineering there is a large number of different methods of movement on various forms of mountain relief. Each of them is designed for certain requirements. But, as a rule, there are no methods that are universal or suitable for use in any conditions. Each method of movement is performed using a number of movements (elements). It is important that these movements are the most expedient and economical, and most importantly, give the best result in specific conditions. The movements that make up a certain method of movement are called its technique. In general, the technique of mountaineering consists of many specific methods of movement. They mutually developed and complemented each other at each level of development of mountaineering technique. If there are a certain number of uniform concepts (in mountaineering – methods, methods of movement, insurance), then they must be placed in a certain system – grouped according to eastern phenomena and arranged in such an order that their arrangement reflects the degree

of similarity and interdependence, that is, create a classification. Each method of movement and its separate elements should have an accurate and, if possible, short name, which can be expressed by a certain special term. Taking into account the above, the author has developed the terminology and classification of movement equipment (insurance) in the mountains, as well as recommendations for their use for the purpose of uniform training and performance of tasks by military personnel of special purpose units in the mountains.

The developed recommendations provide an opportunity for a uniform understanding of the terminology and classification of transportation and insurance equipment, which in turn will ensure both better training and a higher level of coordination of actions of special purpose units when performing tasks in the mountains.

Key words: mountaineering, mountain terrain, methods of movement, insurance, mountain training, climbing.

Постановка проблеми. В лавах Національної гвардії України існують різноманітні підрозділи та військові частини з відповідними функціями щодо виконання поставлених перед ними службово-бойових завдань [1, ст. 2]. Так, на ряду з ними є підрозділи спеціального призначення, які виконують специфічні завдання у тому числі і у гірській місцевості. Ці завдання пов'язані з вмінням правильно та безпечно долати гірські перешкоди, при цьому використовуючи знання та вміння набуті під час занять з альпіністської (гірської) підготовки, щодо застосування відповідної техніки пересування і страховки в горах. Важливим є те, що на сучасному етапі в практиці альпінізму існує велика кількість різних прийомів пересування по різних формах гірського рельєфу. Кожен із них розрахований на певні вимоги. Але, як правило, прийомів універсальних чи придатних для використання в будь-яких умовах не існує. Кожен прийом пересування виконується за допомогою ряду рухів (елементів). Важливо, щоб ці рухи були найдоцільнішими і економнішими, а саме головне, давали найкращий результат у конкретних умовах. Рухи, з яких складається певний прийом пересування, називаються його технікою. В цілому техніка альпінізму складається із багатьох певних прийомів пересування. Вони на кожному рівні розвитку техніки альпінізму взаємно розвивали і доповнювали один одного. Якщо існує деяка кількість одноманітних понять (в альпінізмі – способів, прийомів пересування, страховки), то їх необхідно розмістити в визначеній системі – згрупувати за східними явищами та розташувати в такому порядку, щоб у їх розташуванні відображалася ступінь схожості та взаємозалежності, тобто створити класифікацію. Кожен прийом пересування і його окремі елементи повинні мати точну і по можливості, коротку назву, котра краще за все може бути висловлена певним спеціальним терміном. Термінологія допомагає створити класифікацію, значення якої полягає в тому, що вона полегшує визначення, запам'ятовування та опис прийомів пересування в горах та інших понять пов'язаних з альпінізмом.

До виконання бойових завдань відповідно до визначених в законі функцій можуть залучатися військовослужбовці декількох підрозділів спеціального призначення. Відповідно, вказана термінологія і класифікація повинна бути зрозумілою для усіх військовослужбовців, які будуть виконувати поставлені перед ними завдання в гірських умовах. Враховуючи зазначене, необхідно розробити термінології і класифікації техніки пересування (страховки) в горах, а також рекомендації їх застосування з метою одноманітної підготовки та виконання завдань військовослужбовцями підрозділів спеціального призначення в горах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доволі повно проблему термінології та класифікації техніки пересування і страховки в горах висвітлено у працях Степенко Т.В. [2, с. 38–104], Вінокурова В.К. [3, с. 90–136], Мартинова І.А. [4, с. 35–50],

науково-методичних та інформаційних матеріалах [5, с. 8–17], автори яких на практичному досвіді, встановили, що при стрімкому розвитку альпінізму (в більшості це – поява більш сучасного спорядження) у всьому світі, з'являється дуже багато нових способів техніки пересування та страховки в горах. Зазначене вище, в свою чергу, потребує використання нової термінології і класифікації техніки пересування і страховки. В своїх працях автори згрупували та розмістили у визначеній системі способи, прийоми пересування та страховки, але проблему до кінця не вирішили бо кожен спирався на особистий практичний досвід.

Найбільш обґрунтовано ця проблема висвітлена в працях Захарова П.П. [6, с. 137–165] та видатного німецького альпініста Хубера Г. [7, с. 127–191], автори запропонували комплексну програму узагальнення існуючої техніки пересування і страховки в горах, але питання систематизації термінології в працях розкрито не повністю. Також, питання техніки пересування, страховки та використання термінології під час підготовки та дій в гірській місцевості цілком повно розглядалися в працях [8, с. 35], [9, с. 3–18], [10 с. 24–39], але теж без належної систематизації термінології яка повинна бути зрозумілою для усіх військовослужбовців, які будуть виконують поставлені перед ними завдання в гірських умовах.

Тому, є потреба в узагальненні та систематизації термінології і класифікації техніки пересування і страховки в горах при підготовці та під час виконання службово-бойових завдань військовослужбовцями підрозділів спеціального призначення в гірській місцевості, які наведені в працях [2–10].

Мета статті – надання рекомендацій щодо застосування альпіністської термінології і класифікації техніки пересування і страховки в горах при підготовці та під час виконання службово-бойових завдань військовослужбовцями підрозділів спеціального призначення в гірській місцевості.

Виклад основного матеріалу. Альпіністська термінологія і класифікація у нашої державі почали складатися давно. Ряд термінів зберіг свою назву і значення до теперішнього часу: сходження, скелелазіння, вирубування сходинок в кризі, витоптування сходинок в снігу і т.д.

В останні роки термінологія альпінізму стала засмічуватися малозрозумілими, не відражаючими суті дії термінами, котрими часом надумано стали нарікати способи і прийоми пересування або окремі види інвентарю та спорядження для альпінізму. Деякі назви навіть заперечують нашому тлумаченню. Відсутність пояснення класифікації породжує анархію в назві ряду прийомів що приводять до різних їх (приймів) тлумачень серед альпіністів.

Правильно розроблена термінологія повинна бути зрозумілою та давати ясне уявлення щодо техніки пересування. Назва прийомів повинна бути точною, щоб одним або не багатьма словами можливо було б визначити (назвати, розкрити) техніку того чи іншого прийому пересування. Через те, що альпіністську підготовку повинні проходити загопи призначені для виконання службово-бойових завдань в горах (особи, що навчаються в альпіністських клубах), важливо, щоб термінологія була близькою до розмовної мови. Назву необхідно будувати у відповідності з правилами словотворення в українській мові.

Роль окремого терміну неможливо обмежити тільки функцією найменування. Він повинен відображати в цілому одне поняття з іншим та виявляти одночасно специфічність кожного поняття.

Техніка пересування в горах безперервно розвивається і вдосконалюється, постійно збагачуючись новими технічними прийомами, спеціальним

альпіністським інвентарем і спорядженням. В зв'язку з цим вдосконалюється старіша термінологія і з'являється нова.

Сучасна термінологія альпінізму розвивається в основному наступними шляхами:

– використання окремих слів, які визначають конкретні дії альпініста, наприклад: «ходьба», «підтягування», «переплигування», «страховка» тощо;

– вираження деякими словами визначених дій альпініста руками, ногами, тілом або з посиланням на використання засобів, наприклад: лазіння (дії руками) на упорах, розпорах, захватах тощо, ходьба з постановкою ноги на схилі (дії ногами) всією ступнею («ступні паралельно», «напів-ялинкою», «ялинкою»), на носок, витоптування, вибиття сходів та ін., пересування з підтягуванням знизу через гак однією чи двома мотузками, за допомогою товариша (підтримка, підсаджування): дії з посиланням на засоби які використовуються: «само затримання льодорубом», «підйом на драбинках» та ін.;

– переосмислення використання вже існуючих слів, але зі змінами їх мовного значення шляхом співвідношення по аналогії, наприклад: постановка ступнів на схилі «ялинкою», пересування (лазання) «на стременах», траверсування схилу «маятником», закріпившись на мотузках тощо.

– запозичення іноземних інтернаціональних слів, наприклад: альпінізм, траверс, тур, спуск дюльфером і т.д.

Ведучим способом створення термінології повинен бути логічно-асоціативний процес, котрий краще забезпечує побудову спеціальних похідних слів і словосполучень, зберігаючи їх корінне значення. Наприклад : «сходження» від слова сходити, (страховка) від слова страхувати, «лазіння» – лазити, «підтягування» – підтягнути, «використовувати закладки», що має на меті при пересуванні заклинювати в скельні тріщини будь-які предмети, лазати «на розпорах» – переміщуватися, розпинаючись руками і т. ін.

Для полегшення рішення ряду навчальних задач альпіністської (гірської) підготовки військовослужбовців спеціального призначення, мною була створена класифікація техніки пересування та страхування в горах. Задача класифікації полягає в тому, щоб, використовуючи прийняту термінологію, об'єднати різноманітну техніку пересування і страхування в горах не тільки групами, в залежності від рельєфу який потрібно подолати, але ще і по загальним ознакам, властивих всім цим групам. В розробленій мною класифікаційній згрупованості закладено принцип побудови класифікації по горизонталі.

Техніка пересування в горах, яка використовується альпіністами, не може бути загальною для подолання усіх перешкод на будь якому гірському рельєфі, котрий зустрічається альпіністами на шляху до вершини (місця виконання службово-бойового завдання). Характерні умови можуть бути створені при пересуванні лише по одній із форм гірського рельєфу. Таким чином, пересування в горах має розглядатися насамперед за ознаками цілеспрямованості, тобто, в залежності від рельєфу який долається по наступним п'яти основним групам:

- 1) пересування по трав'янистим схилам, моренам і осипам;
- 2) пересування по скельним схилам;
- 3) пересування по льодовим схилам;
- 4) пересування по сніговим і фірновим схилам;
- 5) переправи через гірські річки.

На кожній з перешкод, що зустрічаються в горах, альпіністи використовують той чи інший, але загальний для всіх форм гірського рельєфу вид пересування. Розбираючи вид пересування, доцільно класифікувати сам рух за певними

ознаками. Головний з них – як рухається альпініст: вільно, з вибором та використанням природних точок опори, створених самою природою, або він обмежений у виборі і змушений використовувати штучні, створені ним же самим точки опори для рук, ніг, тобто рухається не вільно.

Таким чином, подолання перешкоди в кожній групі (на кожному рельєфі) буде розподілятися на два основних види пересування:

- 1) пересування природне (вільне);
- 2) пересування з використанням штучних опор.

У кожному з видів пересування виділяються характерні способи пересування, тобто, такі, які є основними і безпосередньо застосовуються при подоланні гірської перешкоди:

- 1) ходьба;
- 2) лазіння.

За характером руху основні способи, безпосередньо пов'язані з подоланням перешкоди, включають в себе:

- 1) підйом;
- 2) траверс (перетин схилу);
- 3) спуск.

Напрямок руху при подоланні перешкоди (прямо, навскіс, зигзаг) хоч і впливає на вибір тих чи інших прийомів пересування, для побудови класифікації принципового значення не має, тому й не розглядається.

Безпосередня класифікація прийому та його назва виходять з характеристики основного способу пересування та механізму рухів (дій руками, ногами, положення корпусу або створення тих чи інших точок для пересування) для його виконання.

I. При природньому пересуванні ходьбою, застосовується наступні прийоми, класифіковані по постановці ноги чи положенню ступні на схилі:

- всією ступнею (ступні «паралельно», «напівялинкою», «ялинкою»);
- на носок (для льоду – на передні зуби кішок);
- на рант;
- ковзанням на ногах («глісування») при спуску на снігу.

II. При природньому пересуванні лазінням використовуються прийоми, що визначаються роботою рук або ніг, положенням корпусу або умовними назвами, що мають на увазі певні дії альпініста:

- на упорах, розпорах;
- на захватах, підхватах;
- заклинюючись, розклинюючись;
- «верхом».

III. При пересуванні ходьбою з використанням штучних точок опори класифікація прийому виходить з напрямку та характеру дій альпініста при створенні штучних точок опори для ніг на схилі:

- з вирубуванням шаблів (відкритій чи закритій стійці);
- з вибиванням шаблів;
- з витоптуванням шаблів.

IV. При пересуванні лазінням з використанням штучних точок опори прийоми класифікуються конкретними діями альпініста з посиленням на ті засоби, які він використовує при русі:

- по мотузці «гімнастичним»;
- по мотузці зі схоплюючими або іншими вузлами, затискачами на стременах або драбинках (петлях);

- по мотузці, сидючи на ній («дюльфер»), на карабіні або ін.;
- на мотузці «маятником»;
- за допомогою товариша (підтримка, підсажування);
- з підтягуванням знизу через гак, однією чи двома мотузками;
- з використанням вбитих у схил гаків, льодорубів, молотків тощо.

Деяку особливість представляє система класифікації при русі через гірські річки.

Найбільш зручно як для класифікації, так і, для навчання розглядати переправи через гірські річки по основному способу подолання:

- 1) над водою;
- 2) вбрід;
- 3) у воді.

У кожному основному способі переправи виділяються прийоми, безпосередньо пов'язані з подоланням перешкоди (гірської річки).

V. При переправі над водою:

- перестрибування по каменях;
- по колоді;
- по сніговому мосту чи природнім завалам;
- по жердинному мосту на «перилах»;
- по натягнутій мотузці («повітряна переправа»);
- за допомогою «гойдалки».

VI. При переправі вбрід:

- без жердини;
- з опорою на жердину;
- удвох, утрьох і більше «колом»;
- утрьох і більше «шеренгою»;
- по перилах «гімнастичним»;
- на в'ючних тваринах.

VII. Під час переправ по воді:

- вплав;
- на човнах, плотах та інших підручних засобах.

Насправді є те, що названі безпосередні прийоми техніки пересування в горах можуть мати свої різновиди. Умови пересування у горах не тільки потребують вміння правильно використовувати різні технічні прийоми (головним чином в динаміці), але часто вимушують застосовувати їх творчо.

В залежності від обстановки на маршруті і ситуації, що складається в процесі сходження, одні й ті ж прийоми можуть бути застосовані по-різному. У цьому випадку можлива часткова зміна безпосередньої структури прийому. При цьому творче застосування прийомів особливо характерно для альпінізму, де на практиці неможливо знайти в точності однакові перешкоди які зустрічаються. Отже, тут не може бути сліпо копіюваних рухів, так само, як не може бути постійності в техніці виконання прийому. Важливо щоб зберігалася основа схеми рухів, яка стосується тільки цього руху.

При виконанні прийомів пересування безпосередньо в процесі подолання перешкод гірського рельєфу необхідно дотримуватися певних заходів безпеки, що передбачають:

- 1) самостраховку при виконанні прийому пересування;
- 2) страховку альпініста, який виконує прийом;
- 3) самостраховку страхуючого.

У більшості випадків при виконанні прийому самостраховка, як правило, зумовлена вже самим виконанням прийому, а також конкретними діями альпініста

в даний момент. Самостраховка при виконанні прийому пересування повинна бути направлена в першу чергу на збільшення стійкості положення (рівноваги). Наприклад: при ходьбі, шляхом дотримання двох, а при лазінні трьох точок опори.

VIII. Прийоми самостраховки в русі:

- спираючись чи притримуючись за схил льодорубом або рукою (дотримання двох точок опори);
- тримаючись за схил або встромлений льодоруб руками (рукою), стоячи на одній (двох) нозі (дотримання трьох точок опори);
- самостраховка петлею або карабіном (за виступ або гак – карабін);
- самостраховка петлею, схоплюючим або іншим вузлом чи затиском (через закріплену мотузку);
- самозатримання (при втраті рівноваги) льодорубом.

Страховка, який рухається по маршруту і застосовує для подолання перешкод певні прийоми, у випадку втрати ним рівноваги або зриву, може здійснюватися шляхом підтримки або лову його руками іншим альпіністом (як при страховці в гімнастиці) або утримання (підтримки) спеціальною страховочною мотузкою, до якої він закріплений.

Також страховка альпініста виконуючого прийом, може бути здійснена в залежності від умов гірського рельєфу та обстановки яка склалася по – різному, але завжди спрямована на утримання альпініста при зриві від подальшого падіння.

Назва прийому, в даному випадку, виходитиме з визначення та наявності основних засобів, що використовуються для організації страховки.

IX. Прийоми страховки альпініста, що рухається:

- гімнастична, руками;
- мотузкою через поперек, сидячи;
- мотузкою через плече, стоячи;
- мотузкою через виступ (дерево, скельний гак);
- мотузкою через льодоруб, сніжний гак (амортизатор);
- мотузкою через заритий предмет;
- мотузкою через гак-карабін, гальмовий пристрій;
- петлею або карабіном страхувального поясу (обв'язки) через закріплену мотузку («перила»);
- комбінована.

У більшості випадків страховку військовослужбовця, що рухається вгору або вниз, здійснює партнер по зв'язці, якому також необхідно дотримуватися відповідних заходів безпеки. Військовослужбовець страхуючи партнера, сам повинен організувати собі самостраховку. Прийомів самостраховки у страхуючого не багато, і вони класифікуються також по засобам, які він використовує для її організації.

X. Прийоми страховки страхуючого:

- петлею через виступ (дерево, скельний гак);
- петлею (темляком) через льодоруб і т. п.;
- петлею через гак-карабін.

Крім гаків, закріпленою штучною точкою опори для організації страховки мотузкою (або закріплення мотузки для руху) через карабін можуть використовуватися накинута на виступ петлі, а також «закладки» або інші пристосування з достатньою (по технічним вимогам) міцністю.

За цією основою побудована термінологія та класифікація альпіністської техніки пересування і страховки в горах.

Висновки і пропозиції. На основі вище викладеного матеріалу, постає потреба щодо використання рекомендацій по застосуванню альпіністської термінології і класифікації техніки пересування і страховки в горах при підготовці та під час виконання службово-бойових завдань військовослужбовцями підрозділів спеціального призначення в гірській місцевості.

Розроблені рекомендації надають можливість щодо одноманітного розуміння термінології і класифікації техніки пересування і страховки, що в свою чергу буде забезпечувати, як більш якісну підготовку, так і більш високий рівень злагодженості дій підрозділів спеціального призначення при виконанні завдань в горах.

Напрямами подальшого дослідження є розроблення одноманітної методики підготовки особового складу підрозділів спеціального призначення до дій в гірській місцевості на основі запропонованих рекомендацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 № 876-VII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення 25.07.2022).
2. Школа альпинизма. Начальная подготовка : учебное пособие / пред. гл. ред. комиссии Т. В. Степенко. М. : ФиС, 1989. 463 с.
3. Винокуров В. К., Левин И. С., Мартынов И. А. Безопасность в альпинизме. М. : ФиС, 1983. 168 с.
4. Мартынов И. А., Мартынов А. И. Системный анализ альпинистской деятельности. *Альпинизм сегодня и завтра*. 1989. № 2. С. 35–50.
5. Мартынов И. А., Кудинов И. Б., Мартынов А. И., Шатаев В. Н. Методика обучения. Проблемные вопросы. Обмен опытом. *Альпинизм сегодня и завтра* 1989. № 3. С. 90–110.
6. Захаров П. П. Инструктору альпинизма. Серия «Школа альпинизма» : метод. пособ. М. : Спорткадемпресс, 2001. 280 с.
7. Хубер Г. Альпинизм сегодня / пер. с нем. М. : ФиС, 1980. 260 с.
8. Обеспечение безопасности в горах : метод. рекомендации. М. : Турист, 1989. 48 с.
9. Организация страховки при прохождении горных маршрутов : метод. рекомендации. М. : Турист, 1987. 56 с.
10. Техника и организация восхождений. Ситуационные задачи : метод. рекомендации. М. : Турист, 1988. 54 с.

REFERENCES:

1. Pro Nacionaljnu gvardiju Ukrajiny: Zakon Ukrajiny vid 13.03.2014 no. 876-VII // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrajiny» / VR Ukrajiny. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (accessed 25 July 2022).
2. Stepenko T.V. (1989) *Shkola al'pinizma. Nachal'naja podgotovka* [School of mountaineering. Initial training]. Moskva : FiS. (in Russian).
3. Vinokurov V. K., Levin I. S., Martynov I. A. (1983) *Bezopasnost' v al'pinizme* [Safety in mountaineering]. Moskva : FiS. (in Russian).
4. Martynov I. A., Martynov A. I. (1989) Sistemnyj analiz al'pinistskoj dejatel'nosti [System analysis of climbing activity]. *Al'pinizm segodnja i zavtra*. No. 2. Pp. 35–50.
5. Martynov I. A., Kudinov I. B., Martynov A. I., Shataev V. N. (1989) Metodika obuchenija. Problemnye voprosy. Obmen opytom [Teaching methodology. Problem questions. Experience exchange]. *Al'pinizm segodnja i zavtra*. No. 3. Pp. 90–110.
6. Zaharov P. P. (2001) *Instruktoru al'pinizma. Serija "Shkola al'pinizma*. Moskva : Sportakadempres. (in Russian).
7. Huber G. (1980) *Al'pinizm segodnja* [Mountaineering today]. Moskva : FiS. (in Russian).

8. Metodicheskie rekomendacii (1989) *Obespechenie bezopasnosti v gorah* [Ensuring safety in the mountains]. Moskva : Turist. (in Russian).

9. Metodicheskie rekomendacii (1987) *Organizacija strahovki pri prohozhdenii gornyh marshrutov* [Organization of insurance when passing mountain routes]. Moskva : Turist. (in Russian).

10. Metodicheskie rekomendacii (1988) *Tehnika i organizacija voshozhdenij. Situacionnye zadachi* [Technique and organization of ascents. Situational tasks]. Moskva : Turist. (in Russian).

ІМЕННИЙ ПОКАЖЧИК

Арсенович Л. А.	3	Корчак Н. М.	36
Барич-Тіновська Л. П.	14	Лебідь О. В.	72
Білоус А. О.	23	Мельниченко О. А.	79
Бойко О. П.	86	Приліпко С. М.	86
Васильєва Н. В.	86	Прохоренков Д. В.	93
Великодний Д. В.	30	Росляков О. В.	93
Волобуєв Р. В.	93	Савченко О. С.	102
Воробйов О. В.	36	Саморок М. Г.	109
Джаін Прадіп Кумар	46	Селеман В. О.	109
Динник І. П.	53	Семєнєнко С. В.	79
Дурман О. Л.	14	Суконько С. М.	109
Єршова Н. Г.	58	Халєп В. В.	117
Звірич В. В.	65		

ЗМІСТ

Арсенович Л. А. Подальший розвиток системи професійного навчання фахівців із кібербезпеки в умовах розвитку цифрових технологій.....	3
Барич-Тіновська Л. П., Дурман О. Л. Сучасні цифрові інструменти підвищення прозорості та ефективності використання публічних коштів	14
Білоус А. О. Проблеми та перспективи реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу	23
Великодний Д. В. Принципи взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування.....	30
Воробйов О. В., Корчак Н. М. Теоретичні засади розвитку системи виконавчого провадження в США.....	36
Джаін Прадіп Кумар. Обґрунтування чинників впливу на рівень комунікативної взаємодії органів публічного управління.....	46
Динник І. П. Аграрна політики держави: наукові підходи та особливості реалізації в сучасних умовах.....	53
Єршова Н. Г. Соціокультурні передумови гуманізації вироблення публічної політики	58
Звірич В. В. Сучасні концепції управління персоналом у системі публічного управління: оцінка тенденцій у галузі охорони здоров'я	65
Лебідь О. В. Цифрова трансформація публічного управління в системі безперервної освіти педагогічних працівників	72
Мельниченко О. А., Семєнєнко С. В. Сучасний стан наукових розробок щодо публічного управління якістю первинної медико-санітарної допомоги населенню	79
Приліпко С. М., Васильєва Н. В., Бойко О. П. Комунікативна стратегія територіальної громади як інструмент залучення громадян до місцевих процесів: компетентнісний і гендерний підходи	86
Росляков О. В., Волобуєв Р. В., Прохоренков Д. В. Особливості впровадження у Національній Гвардії України принципу децентралізованого командування за принципами та стандартами НАТО	93
Савченко О. С. Проблеми запровадження цифровізації у систему публічного управління.....	102
Суконько С. М., Саморок М. Г., Селеман В. О. Рекомендації щодо застосування безпілотних літальних апаратів під час проведення поліцейських операцій.....	109
Халеп В. В. Рекомендації щодо застосування термінології і класифікації техніки пересування (страховки) в горах під час підготовки та виконання службово-бойових завдань підрозділами спеціального призначення	117

CONTENTS

Arsenovych L. A. Further development of the system of professional training of cyber security specialists in the conditions of the development of digital technologies.....	3
Barych-Tinovska L. P., Durman O. L. Modern digital tools for increasing the transparency and efficiency of using public funds.....	14
Bilous A. O. Problems and prospects of the reform of the public administration system in the conditions of wartime	23
Velykodnyi D. V. Principles of interaction of the prosecutor's office with public authorities and local self-government offices	30
Vorobiov O. V., Korchak N. M. Theoretical basis of the development of the executive proceeding system in the USA	36
Jain Pradeep Kumar. Justification of the influence factors on the level of communicative interaction of public administration bodies.....	46
Dynnyk I. P. Agrarian policy of the state: scientific approaches and peculiarities of implementation in modern conditions.....	53
Yershova N. H. Sociocultural prerequisites for the humanization of public policy elaboration	58
Zvirych V. V. Modern personnel management concepts in the public administration system: assessment of trends in the industry of health care.....	65
Lebid O. V. Digital transformation of public management in the system of continuous education of pedagogical employees	72
Melnychenko O. A., Siemienienko S. V. Current state of scientific developments in the field of public quality management of primary public health care	79
Prylipko S. M., Vasylieva N. V., Boiko O. P. Communication strategy of the territorial community as a tool for involving citizens in local processes: competence and gender approaches.....	86
Rosliakov O. V., Volobuef R. V., Prohorenkov D. V. Features of the implementation of the principle of Mission Command in the National guard of Ukraine according to NATO principles and standards	93
Savchenko O. S. Problems of implementing digitalization in the public administration system	102
Sukonko S. M., Samorok M. H., Seleman V. O. Recommendations for the use of unmanned aerial vehicles during police operations.....	109
Halep V. V. Recommendations for the application of the terminology and classification of mountain transport techniques (insurance) during the training and performance of service and combat tasks by special purpose units.....	117

НОТАТКИ

Таврійський науковий вісник

Випуск 3

Публічне управління та адміністрування

Підписано до друку 15.09.2022 р.

Формат 70×100/16. Папір офсетний.
Замовлення № 0822/345. Умовн. друк. арк. 8,44.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефони: +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.