

ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА

Редакційна колегія

Новак-Калясва Лариса Миколаївна, головний редактор, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України;

Бельська Тетяна Валентинівна, доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри менеджменту Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України, заступник головного редактора;

Плисенко Галина Павлівна, кандидат економічних наук, завідувач ПНДІ інституційного забезпечення діяльності ДСЗ та партнерської взаємодії з роботодавцями Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України, відповідальний секретар;

Беньковска Дарія, PhD з правових наук, ад'юнкт, доцент кафедри соціології та політичних наук Поморської академії в Слупську, Слупськ, Польська Республіка;

Дорожжін Валерій Романович, доктор психологічних наук, доцент, професор кафедри психології Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України;

Козловски Ришард, доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри теорії соціальної роботи Факультету соціальних наук Поморської академії в Слупську, Польська республіка;

Гошовська Валентина Андріївна, доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри парламентаризму Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Пріб Гліб Анатолійович, доктор медичних наук, професор, завідувач кафедри психології Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України;

Дмитренко Геннадій Васильович, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України;

Дяченко Світлана Анатоліївна, доктор наук з державного управління, доцент кафедри регіональної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Сіцінський Назарій Анатолійович, доктор наук з державного управління, доцент, провідний науковий співробітник Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України;

Мельничук Лариса Миколаївна, доктор наук з державного управління, начальник центру організації освітньо-наукової діяльності студентів та молодих учених Інституту новітніх технологій та лідерства Національного авіаційного університету;

Кланца Андрій Іванович, доктор наук з державного управління, директор Хмельницького обласного серцево-судинного центру Хмельницької обласної ради;

Шкурат Іван Вікторович, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри менеджменту Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України;

Масик Марія Зіновіївна, кандидат наук з державного управління, завідувач ПНДІ з професійної орієнтації та професійного навчання безробітних Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України.

НАУКОВО- ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ

Заснований
у січні 2003 року

СЕРІЯ:

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

ISSN (Print) 2709-0515

№ 2 (18), 2021

*Журнал внесено до
категорії Б Переліку наукових
фахових видань України,
у яких можуть публікуватися
результати дисертаційних
робіт з галузі науки
державне управління
(наказ Міністерства освіти і
науки України від 24.09.2020 р.
№ 1188)*

Мова видання:

*українська, англійська,
польська, французька,
німецька*

Засновник:

*Інститут підготовки
кадрів державної
служби зайнятості
України*

Рекомендовано до друку

Вченою радою

*Інституту підготовки кадрів
державної служби зайнятості
України (протокол № 3 (165)
від 02 квітня 2021 року)*

Передрукування дозволяється
лише за згодою редакції.

Редакція не завжди поділяє
позицію авторів публікацій.

Статті надруковано в
авторській редакції

Адреса редакції: 03038,
м.Київ, вул Нововокзальна, 17
e-mail: ipk.ed.journal@gmail.com

© Економіка та держава, 2021

ЗМІСТ

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ШКУРАТ І. В., СИДОРЕНКО Н.О.

Методичні підходи до оцінювання ефективності діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг..... 4

ПАВЛОВ М. М.

Трансформація ключових компетенцій публічних службовців в умовах цифровізації..... 10

НАПЬОКОВ Ю. В.

Застосування колективного емоційного інтелекту для поліпшення публічного управління в умовах динамічного середовища..... 16

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ЛАЗАРЄВ Г. Ю.

Розвиток інноваційної інфраструктури ОТГ: теоретичний та практичний аспекти..... 26

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

ІСРАЕЛ ОЛУВАСЕЙДАЙО ІДРІС, ЮЩЕНКО Н.

Assessment of Ukraine's health financing system towards its reformed health governance..... 33

ГРЕНЬ Т.Я.

Особливості забезпечення соціального захисту на регіональному рівні..... 43

КІШАНІ М. В.

Вплив пандемії коронавірусу на глобальні інтеграційні процеси та трансформація систем охорони здоров'я національних держав..... 47

ПОПОВА В.В.

Забезпечення фінансової спроможності новостворених територіальних громад як дієвий механізм публічної політики у сфері протидії пандемії та забезпеченні сталого розвитку України..... 57

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

КРИШТАНОВИЧ М. Ф.

Інтеграційні процеси транскордонного співробітництва України і Польщі..... 65

ОДНОСТАЛКО Д. В.

Теоретичні підходи до формування системи публічного управління у сфері економічної безпеки..... 71

ВАРЕНЬЯ Н. М., ВИГАНЯЙЛО С. М.

Публічне управління у сфері державної безпеки: проблематика та перспективи удосконалення..... 76

ГОЛОВКО Ю. Г.

Організація судової системи Європейського Союзу..... 81

ЄМЕЛЬЯНОВ В. Р.

Публічні послуги як інструмент публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку..... 88

CONTENT

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

I. SHKYRAT, N. SYDORENKO

Methodical approaches to evaluation of efficiency of activities of subjects of provision of administrative services..... 4

M. PAVLOV

Transformation of key competencies of public officials in the conditions of digitalization..... 10

Y. NAPLYOKOV

Application of collective emotional intelligence to improve public administration in conditions of a dynamic environment..... 16

REGIONAL GOVERNANCE AND LOCAL GOVERNMENT

H. LAZARIEV

Development of innovative OTG infrastructure: theoretical and practical aspects..... 26

SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

ISRAEL OLUWASEYIDAYO IDRIS, N. YUSHCHENKO

Assessment of Ukraine's health financing system towards its reformed health governance..... 33

T. GREN

Peculiarities of providing social protection at the regional level..... 43

M. KIPIANI

The impact of the coronavirus pandemic on global integration processes and the transformation of nationwide health systems..... 47

V. POPOVA

Ensuring the financial capacity of the newly created territorial communities as an effective mechanism of public policy in the sphere of counteracting the pandemic and ensuring sustainable development of Ukraine..... 57

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

M. KRYSHYANOVYCH

Integration processes cross-border cooperation of Ukraine and Poland..... 65

D. ODNOSTALKO

Theoretical approaches to the formation of the system of public governance in the field of economic..... 71

N. VARENIA, S. VYHANIAILO

Public governance in the field of state security: problems and prospects of improvement..... 76

YU. HOLOVKO

Organization of the judicial system of the European Union..... 81

V. YEMELIANOV

Public services as a tool of public administration in modern conditions of social development..... 88

УДК 35.078+351(477)

DOI [https://doi.org/10.46922/2306-6806-2021-2-2\(18\)-4-9](https://doi.org/10.46922/2306-6806-2021-2-2(18)-4-9)**ШКУРАТ І. В.,***доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри менеджменту
Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України***СИДОРЕНКО Н.О.,***кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту,
Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України***I. SHKURAT,***Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Professor of Management
Institute for the Ukrainian state employment service training institute***N. SYDORENKO,***Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor of Management,
Institute for the Ukrainian state employment service training institute***МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ****METHODICAL APPROACHES TO EVALUATION OF EFFICIENCY OF
ACTIVITIES OF SUBJECTS OF PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES**

Стаття присвячена дослідженню методичних засад оцінювання ефективності діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг. З'ясовано, що адміністративні послуги вважаються головним способом втілення прав громадян у секторі виконавчої влади, оскільки переважну кількість справ, які врегульовуються органами публічної адміністрації, ініціюють самі громадяни, і вони мають відношення до їхніх суб'єктивних прав. Крім цього, адміністративні послуги є вкрай важливою складовою у взаємозв'язках між адміністративними органами і фізичними та юридичними особами. Звернута увага на те, що оцінювання якості надання послуг є практично перевіркою роботи суб'єкта надання послуг стосовно того, чи відповідає результат наданої послуги вимогам, визначеним на офіційному рівні. Розглянуто основні принципи стандарту ISO серії 9000:2001, на якому ґрунтується оцінка якості надання адміністративної послуги. Наведено кроки (етапи) оцінки якості послуг та діяльності ЦНАП. Розкрито інструменти та критерії, за якими можна оцінювати якість адміністративних послуг. З'ясовано, що для кожного з відібраних до використання інструментів оцінки якості послуг потрібно напрацювати свою методологію, де необхідно окреслити алгоритм дій, визначити механізми одержання відомостей та способи їх фіксації, а також приблизні строки діяльності й головних виконавців. Встановлено, що здійснення поліпшення якості послуг повинне проходити відповідно до та завдяки своєрідним нормативно-правовим актам, зокрема потрібно ухвалити Адміністративно-процедурний кодекс України. Також ефективним стане здійснення моніторингу чи опитування клієнтів стосовно якості надання адміністративних послуг, завдяки чому вдасться встановити упущення й недоліки в діяльності адміністративних органів, а також точно простежити, що необхідно покращувати, коригувати і що зовсім необхідно ліквідувати.

Ключові слова: адміністративні послуги, органи влади, органи публічної влади, оцінка, якість, інструменти, критерії.

The article is devoted to the research of methodical bases of estimation of efficiency of activity of subjects of rendering of administrative services. It has been found that administrative services are considered to be the main way to enforce citizens' rights in the executive branch, as the vast majority of cases regulated by public administrations are initiated by citizens themselves and relate to their subjective rights. In addition, administrative services are an extremely important component in the relationship between administrative bodies and individuals and legal entities. Attention is drawn to the fact that the assessment of the quality of service provision is practically a test of the service provider's performance as to whether the result of the service provided meets the requirements set at the official level. The basic principles of the ISO 9000: 2001 series standard, on which the assessment of the quality of administrative service provision is based, are considered. The steps (stages) of assessing

the quality of services and activities of the CNAP are given. The tools and criteria by which the quality of administrative services can be assessed are revealed. It was found that for each of the selected tools for assessing the quality of services need to develop its own methodology, which should outline the algorithm of action, determine the mechanisms for obtaining information and ways to record it, as well as the approximate timing and main performers. It is established that the implementation of improving the quality of services should take place in accordance with and due to a kind of regulations, in particular, it is necessary to adopt the Administrative Procedure Code of Ukraine. It will also be effective to monitor or survey clients on the quality of administrative services, which will help to identify omissions and shortcomings in the activities of administrative bodies, as well as to accurately track what needs to be improved, corrected and what needs to be eliminated.

Key words: administrative services, authorities, public authorities, evaluation, quality, tools, criteria.

Постановка проблеми. Гарантування якісного надання адміністративних послуг потребує здійснення системного контролю й моніторингу діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг. Суб'єктами надання адміністративних вважаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, центри надання адміністративних послуг (ЦНАП). Реформи в сфері функціонування суб'єктів надання адміністративних послуг здійснюються відповідно до наступних напрямків: адміністративне спрощення та дерегуляція, іншими словами, суцільне зменшення переліку адміністративних послуг; децентралізація головних адміністративних послуг, інакше кажучи, передача їх на рівень органів місцевого самоврядування; налагодження зв'язків щодо оплати адміністративних послуг та усунення корупційних проявів. Загальний вектор реформ для урядів європейських держав – це зростання відкритості, результативності, якості й своєчасності публічних послуг, які надаються державою. До критеріїв оцінки таких реформ належать: відчуття якості публічних послуг громадянами, рівень координування публічних органів і результативність їх функціонування, стимулювання публічних службовців, якість виконання програм, які потрібні для проведення реформування, роль зазначених програм для соціуму та їхня логічність. Отже, актуальності набуває таке завдання, як напрацювання та реалізація методів якісного надання адміністративних послуг згідно зі стандартами їхнього надання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням оцінювання ефективності діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг займаються такі науковці як О. Бабінова, І. Бригілевич, А. Кірмач, П. Клімушин, О. Лавренова, С. Могил, О. Попова, Д. Спасібов, А. Стрельников, В. Тимошук та інші.

Мета статті полягає у проведенні дослідження методичних засад оцінювання ефективності діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Для визначення критеріїв якості адміністративних

послуг потрібно спочатку визначити поняття «адміністративні послуги». Багато науковців та дослідників визначають це поняття по різному. Так, наприклад, Тимошук В.П. дає таке визначення – адміністративні послуги - це публічно-владна діяльність адміністративного органу спрямована на забезпечення умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи [9, с. 7].

Адміністративні послуги вважаються головним способом втілення прав громадян у секторі виконавчої влади, оскільки переважну кількість справ, які врегульовуються органами публічної адміністрації, ініціюють самі громадяни, і вони мають відношення до їхніх суб'єктивних прав. Адміністративні послуги є вкрай важливою складовою у взаємозв'язках між адміністративними органами і фізичними та юридичними особами. З таким явищем ми контактуємо практичного кожного дня, відтак вкрай важливо, щоб адміністративні послуги забезпечувалися своєчасно, а також якісно. З метою досягнення цього взаємозв'язки між адміністративними органами та приватними особами мають ґрунтуватися на наступних нормах: законність; верховенство права; відповідальність; пропорційність; прозорість; підконтрольність; процесуальна справедливість.

В цілому, питання якості адміністративних послуг пов'язане із суб'єктивізмом оцінювання очікуваного результату. Проте, це зовсім не означає, що якість не можна контролювати. Під оцінюванням якості надання адміністративних послуг розуміють перевірку діяльності адміністративного органу щодо надання адміністративних послуг, у тому числі результату такої діяльності, на відповідність офіційно встановленим вимогам та/або очікуванням споживачів, тобто відповідним критеріям [9, с.6].

Дослідник О. Бабінова зазначила, що оцінка якості надання адміністративних послуг може здійснюватися з точки зору держави (внутрішня оцінка органу) та з точки зору споживачів (зовнішня оцінка). А також можна виокремити «змішану» оцінку, яка здійснюється зовнішнім суб'єктом, який проте є не споживачем, а швидше «відповідальним надавачем» послуги.

При цьому споживачі можуть оцінювати цю якість і за суб'єктивними критеріями, які складно піддаються нормативному визначенню (наприклад, повага до особи), а також за встановленими стандартами, але з підвищеними очікуваннями (наприклад, особа просить, щоб їй надали послугу в швидший термін, ніж встановлено законом) [1].

Таким чином, ми вважаємо, що стандарти якості адміністративних послуг є певними вимогами щодо надання адміністративної послуги, яким має бути відповідним функціонування адміністративного органу та завдяки котрим можна дати оцінку того, наскільки якісно забезпечується та або інша адміністративна послуга. Оцінювання якості надання послуг є практично перевіркою роботи суб'єкта надання послуг стосовно того, чи відповідає результат наданої послуги вимогам, визначеним на офіційному рівні. Воно вимагає системного підходу до розв'язання визначених завдань. Так, для впорядкування системи надання адміністративних послуг потрібний системний підхід, для покращення механізму їх надання – процесний підхід, відбір, підготовка, зростання кваліфікації працівників.

Критеріями оцінки адміністративної послуги є сукупність узагальнених характеристик, на підставі яких формуються та офіційно визначаються вимоги до адміністративної послуги взагалі й процедури її надання, зокрема, спрямовані на забезпечення належного рівня обслуговування та задоволеності споживачів [6, с. 491].

На сьогодні оцінка якості надання адміністративної послуги також має бути побудована на принципах стандарту ISO серії 9000:2001 [4]:

– орієнтація на споживача. Це означає, що оцінка якості надання адміністративної послуги має здійснюватись із урахуванням очікувань споживачів щодо якісної послуги та рівня задоволеності споживачів наданими послугами шляхом застосування методів вивчення очікувань та задоволеності споживачів: опитування, анкетування, інтерв'ювання, тестування та статистичних методів управління якістю, методів аналізування й поліпшення.

– лідерство – це ключовий принцип системи менеджменту якості, без якого вона є формальною. Лідерство має бути на кожному рівні надання адміністративної послуги, починаючи від Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, керівників кожного органу державної влади до керівників підрозділів цих органів.

– залучення персоналу до процесів

удосконалення надання якісних послуг споживачам можливе за умови створення систем їх мотивації, об'єктивного оцінювання результатів діяльності, а також безперервного навчання.

– процесний підхід передбачає розробку для кожного процесу показників якості, ефективності та результативності надання послуги, а також параметрів та періодичності їх оцінювання.

– системний підхід. Оцінка якості надання адміністративних послуг вимагає системного підходу. Це означає, що управління діяльністю будь-якого органу має здійснюватись як управління мережею взаємопов'язаних процесів шляхом здійснення планування якості послуги, забезпечення якості, її контролю, координації та поліпшення.

– безперервне поліпшення. Оцінка якості надання адміністративних послуг передбачає здійснення коригувальних та запобіжних дій (у разі необхідності) для постійного удосконалення процедури надання послуги та підвищення її якості, в тому числі шляхом безперервного навчання персоналу. Серед методів поліпшення доцільно використовувати методи поліпшення процесів: бенчмаркінг, інжиніринг тощо.

– підхід до прийняття рішень на основі фактів. Для забезпечення об'єктивної оцінки якості надання адміністративних послуг визначені показники якості мають бути вимірними, тому і оцінювання буде здійснюватись на основі аналізу фактів (план-факт) та з урахуванням оцінки споживача для подальшого поліпшення якості послуги.

– взаємовигідні відносини з постачальниками. При оцінюванні якості надання адміністративних послуг слід звертати увагу і на тих суб'єктів (постачальників), від яких залежить якість наданої послуги.

Враховуючи вимоги міжнародного стандарту ISO 9001, пропонована методологія оцінки якості послуг та діяльності ЦНАП передбачає послідовні та взаємопов'язані кроки (етапи) [2]:

1. Визначення вимог щодо якості надання адміністративних послуг.

2. Формування критеріїв оцінювання якості послуг і стандартів їх надання.

3. Формування переліку інструментів оцінки якості послуг та діяльності ЦНАП.

4. Розроблення методики та способи фіксування інформації.

5. Планування та проведення оцінювання.

6. Аналіз отриманої інформації.

7. Формування звіту, оприлюднення результатів оцінювання.

У загальному вигляді формування критеріїв оцінювання якості послуг визначається сферою надання послуг за основними напрямками: організація діяльності суб'єктів надання послуг, приміщення та інфраструктура, підготовка персоналу, безпосередньо надання послуг, аналіз діяльності. Для кожного напрямку варто визначити законодавчі й нормативні вимоги (стандарти), що стануть основою формування критеріїв оцінювання у вигляді якісних або кількісних показників. До цих вимог кожен суб'єкт надання послуг зможе долучити також власні вимоги та вимоги замовників [3, с. 3].

Слід зазначити, що чинним законодавством України у сфері надання адміністративних послуг не визначено критерії оцінювання їх якості. Разом із тим, у статті 4 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено принципи державної політики у зазначеній сфері, зокрема: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності, стабільності, рівності перед законом, відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, доступності інформації про надання адміністративних послуг, захищеності персональних даних, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг, неупередженості та справедливості, доступності та зручності для суб'єктів звернень [6].

Якість адміністративних послуг можна оцінювати за такими критеріями [8]:

1. Результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі.

2. Своєчасність – надання адміністративної послуги в установленій законом строк.

3. Доступність – фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою.

4. Зручність – урахування інтересів та потреб отримувачів послуг у процесі організації надання адміністративних послуг.

5. Відкритість – безперешкодне одержання необхідної для отримання адміністративної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних стендах в адміністративних органах, на їх веб-сайтах, друкується в офіційних виданнях та буклетах.

6. Повага до особи – ввічливе ставлення до отримувача адміністративної послуги.

7. Професійність – належний рівень кваліфікації працівників адміністративного органу.

Всі названі критерії можна об'єднати в три узагальнені:

1. Результативність (ефективність +

вчасність). Йдеться про вимоги, які є відповідними критеріям ефективності й вчасності; їх потрібно визначити на рівні законодавства, проте органу влади дозволено їх поліпшувати. Критерій ефективності має відношення до того, чи одержано послугу та адміністративний акт в цілому – як наслідок послуги, а критерій вчасності стосується строку надання, що встановлюється на рівні закону.

2. Доступність (зручність + відкритість). Може стосуватися вимог, які визначають фізичну доступність (вигідний маршрут та зручне паркування, існування пандусів для людей, що мають особливі потреби), а також організаційну (наявність посадової особи на робочому місці, зручний графік прийому), фінансову (здатність оплачувати одержання послуг), інформаційну (існування відомостей стосовно надання послуги за допомогою зручного для клієнта механізму). До даного критерію доречно зарахувати ряд показників, що визначають зручність одержання послуги, зокрема: змогу вибору типів звернення за адміністративною послугою, нескладний процес одержання послуги, зручна оплата адміністративної послуги. Доступність має відношення до змоги отримання відомостей про послугу, порядок та способи їх надання.

3. Відповідність виконавця (діяльності, що він здійснює). Може мати відношення до компетенції виконавця, що забезпечує його спроможність надавати таку послугу. Відповідно до даного критерію, враховується повага до людини.

До переліку інструментів оцінювання якості послуг і діяльності суб'єктів надання послуг можна віднести: зовнішнє соціологічне опитування; анкетування персоналу та замовників; онлайн-опитування; оцінювання термінів надання послуг за допомогою системи електронної черги; експертне оцінювання; аудит діяльності суб'єктів надання послуг; орієнтація на найкращі практики [3, с. 5-6]. Головною нормою для використання рекомендованих інструментів оцінки якості вважається системність і систематичність. Системність передбачає, що для оцінки необхідно здійснити вибір декількох інструментів, щоб були задіяні всі, хто зацікавлений, та, крім того, потрібно регулярно узагальнювати дані, одержані в наслідок всіх оцінок. В разі системного використання цього з'явиться можливість отримувати дані для порівняння та прослідковувати рух змін у якості послуг. Систематичність передбачає регулярне використання кожного із обраних інструментів, проте не рідше ніж один раз на рік. Це дозволить здійснювати цілісну оцінку впродовж

календарного (бюджетного) року та проводити корегування планів та дій, а також необхідності в засобах. Для кожного з відібраних до використання інструментів оцінки якості послуг потрібно напрацювати свою методологію, де необхідно окреслити алгоритм дій, визначити механізми одержання відомостей та способи їх фіксації, а також приблизні строки діяльності й головних виконавців.

Нині регулювання адміністративного процесу здійснюється тільки відповідно до підзаконних актів, також не існує спеціального акта, котрий би регулював винятково дане питання. Як не прикро, але проект Адміністративно-процедурного кодексу України [7], котрий повинен був регулювати процедурні взаємозв'язки між фізичними та юридичними особами й адміністративними органами, досі не ухвалений. Це значний недолік, котрий необхідно виправити як можна швидше.

Якість надання адміністративних послуг зростатиме в тому разі, коли:

- по-максимуму здійснюватиметься децентралізація їх надання;
- гарантуватиметься конкурентоздатна оплата праці в адміністративних органах;
- напрацьовуватимуться стандарти надання

Список використаних джерел:

1. Бабінова О. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади. URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/September/6.htm>.
2. Бригілевич І. Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг: практичний посібник. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/15/Posibniik_CNAP.pdf
3. Клімушин П.С., Спасібов Д.В. Методологічні засади забезпечення якісного надання адміністративних послуг. Теорія та практика державного управління. 2018. № 1 (60). С. 1-8.
4. Лавренова О.І., Стрельников А.В., Могил С.К. Управління якістю надання адміністративних послуг: навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання). Одеса, 2019. 56 с.
5. Попова О.О. Щодо критеріїв оцінювання якості надання адміністративних послуг (на прикладі адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ у сфері обігу зброї). Форум права. 2013. № 3. С. 490-495.
6. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

адміністративних послуг;

- реалізуватимуться новітні види надання адміністративних послуг.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, зазначені вище критерії обрані, зважаючи на погляди фізичних і юридичних осіб стосовно діяльності адміністративних органів. Безумовно, ще є до чого докладати праці, діяльність державних органів з надання адміністративних послуг вимагає покращення. Функція оцінювання якості адміністративних послуг – це зростання якості даних послуг. Здійснення поліпшення якості послуг повинне проходити відповідно до та завдяки своєрідним нормативно-правовим актам, зокрема потрібно ухвалити Адміністративно-процедурний кодекс України, котрий повинен стати основним НПА в даному питанні. Також ефективним стане здійснення моніторингу чи опитування клієнтів стосовно якості надання адміністративних послуг. Завдяки подібному опитуванню вдасться встановити упущення й недоліки в діяльності адміністративних органів, а також точно простежити, що необхідно покращувати, коригувати і що зовсім необхідно ліквідувати.

7. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008 р. № 2789. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html.

8. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>.

9. Тимощук В.П., Кірмач А.В. Оцінка якості адміністративних послуг. – К.: Факт, 2005. – 88 с.

References:

1. Babinova, O. Problemy otsinky yakosti ta efektyvnosti diialnosti orhaniv mistsevoi vlady [Problems of assessing the quality and efficiency of local authorities]. Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/Monitor/September/6.htm> [in Ukrainian].
2. Bryhilevych, I. Diialnist TsNAP ta otsinka yakosti nadannia administratyvnykh posluh [CNAP activities and assessment of the quality of administrative services]. Retrieved from https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/15/Posibniik_CNAP.pdf [in Ukrainian].

3. Klimushyn, P.S. & Spasibov, D.V. (2018). Metodolohichni zasady zabezpechennia yakisnoho nadannia administratyvnykh posluh [Methodological principles of ensuring the quality of administrative services]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, 1 (60), pp. 1-8 [in Ukrainian].

4. Lavrenova, O.I., Strelnykov, A.V. & Mohyl, S.K. Upravlinnia yakistiu nadannia administratyvnykh posluh [Quality management of administrative services]. Odesa [in Ukrainian].

5. Popova, O.O. (2013). Shchodo kryteriiv otsiniuvannia yakosti nadannia administratyvnykh posluh (na prykladi administratyvnykh posluh, shcho nadaiutsia orhanamy vnutrishnikh sprav u sferi obihu zbroi) [Regarding the criteria for assessing the quality of the provision of administrative services (for example, administrative services provided by law enforcement agencies in the field of arms circulation)]. *Forum prava*, 3, pp. 490-495 [in Ukrainian].

6. Pro administratyvni posluhy: Zakon Ukrainy vid 06.09.2012 r. № 5203-VI (2012).

Retrieved from:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> [in Ukrainian].

7. Proekt Administratyvno-protsedurnoho kodeksu Ukrainy vid 18.07.2008 r. № 2789 (2008). Retrieved from:
http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html [in Ukrainian].

8. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku systemy nadannia administratyvnykh posluh orhanamy vykonavchoi vlady: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15.02.2006 r. № 90-r (2006). Retrieved from:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

9. Tymoshchuk, V.P. & Kirmach A.V. Otsinka yakosti administratyvnykh posluh [Quality assessment of administrative services]. Kyiv: Fakt [in Ukrainian].

ПАВЛОВ М. М.,

аспірант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України, Київ, Україна

M. PAVLOV,

PhD Student of Information Policy and Digital Technologies Department, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

ТРАНСФОРМАЦІЯ КЛЮЧОВИХ КОМПЕТЕНЦІЙ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ

TRANSFORMATION OF KEY COMPETENCIES OF PUBLIC OFFICIALS IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION

У статті проаналізовано роль ключових компетенцій публічних службовців в умовах цифровізації через призму досвіду великих цифрових компаній. Визначено, що ключовим завданням внутрішніх комунікацій стає розвиток культурного середовища цифровізації і організація взаємодії співробітників. Запропоновано формувати нові підходи до розробки стратегій розвитку управління, заснованих на сучасних інструментах і методах інтеграції корпоративних знань в систему управління державою та громадою, зокрема затребуваними технічними компетенціями «hard skills» та «soft skills». Автором охарактеризовано ряд складнощів у цифровізації соціально-економічних систем. Наголошено на негативному впливі неформальних інститутів на процес цифровізації в Україні.

Ключові слова: державні органи влади, цифровізація, компетенції, цифрова трансформація.

The article analyzes the role of key competencies of public servants in the context of digitalization through the prism of large digital companies experience. It is determined that the key task of internal communications is the development of the cultural environment of digitalization and the organization of employee interaction. It is proposed to form new approaches to the elaboration of administrative development strategies based on modern tools and methods of integrating corporate knowledge into the state and community administration system, in particular the required technical competencies hard skills and soft skills. The author describes a number of difficulties in the digitization of socio-economic systems. The negative impact of informal institutions on the digitalization process in Ukraine is emphasized.

The domestic scientific works of I. Aristova, V. Bryzhko, O. Holobutsky, M. Demkov, D. Dubov, S. Dubova, O. Yemelyanenko, O. Karpenko, P. Klimushin, I. Koliushko are of special value for conducting this research. N. Korytnikova, I. Kusplyak, K. Linyov, G. Pocheptsov, A. Serenko, on information and analytical support and digitalization of public authorities. The issue of digitalization is widely covered in the scientific works of Polish researchers A. Radu and Z. Polkowski. Romanian scientists A. Matei and D. Jansu in their works sought a way to increase management capacity in the public sector through digital management. S. Anggunia conducted a comprehensive study on the formation of e-government in developed countries.

The purpose of the article is to determine the role of key competencies of public servants in Ukraine and to outline the problems of their formation in the conditions of transformation and digitalization of public administration.

The article analyzes the challenges facing public authorities in the context of transformations and digitalization of public administration. It is proved that in order to solve urgent problems related to the transition to a new digital format of work, it is necessary to improve approaches to determining the list of professional competencies of public servants. It is substantiated that public servants in modern conditions should have a high level of digital skills, which will allow them to use modern digital technologies in their professional activities. The key factor of successful professional growth in today's digital world is the formation of the following key competencies: the ability to continuous learning and willingness to constantly learn new knowledge in accordance with the emergence of new technologies. In other words, it is not the specific knowledge that is becoming increasingly important, but the ability to acquire and master it.

Key words: state authorities, digitalization, competencies, digital transformation.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Технологічні зміни внесли серйозні корективи як у формування глобальної системи управління, так і в систему управління окремих сфер, підприємств та установ. Організації всіх типів і розмірів вже сьогодні покладаються на цифрові технології, щоб залишитися конкурентоспроможними. Організації та установи повинні мати можливість управляти цифровими ресурсами та інфраструктурою.

Однак, незважаючи на те що багато організацій вже включилися в «цифрові перегони», не всі розуміють, як вбудуватися в нову «цифрову реальність». Формування ключових компетенцій у період становлення цифрової держави відіграє важливу роль і має певну специфіку, тому що скоро не буде жодної сфери діяльності, в якій не використовувалися б або не лежали в основі цифрові компетенції. Для адаптації і ефективного функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в сучасному світі необхідно щоб публічні службовці мали належний базовий рівень володіння цифровими компетентностями та постійно удосконалювали їх із розвитком та впровадженням відповідних технологій.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми Окрему цінність для проведення даного дослідження мають вітчизняні наукові напрацювання І. Арістової, В. Брижка, О. Голобуцького, М. Демкова, Д. Дубова, С. Дубової, О. Ємельяненка, О. Карпенка, П. Клімушина, І. Коліушка, Н. Коритнікової, І. Куспляка, К. Линьова, Г. Почепцова, А. Серенка, щодо інформаційно-аналітичного забезпечення та цифровізації діяльності органів публічної влади. Проблематика цифровізації широко висвітлена у наукових доробках польських дослідників А. Раду й З. Полковські Румунські вчені А. Матеї та Д. Янсу у своїх працях шукали спосіб підвищення управлінської спроможності в державному секторі за допомогою цифрового управління. С. Ангунія здійснив комплексне дослідження щодо становлення електронного управління у розвинених країнах.

Мета статті - визначити роль ключових компетенцій публічних службовців в Україні та окреслити проблеми їх формування в умовах трансформації та цифровізації публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Упродовж останніх років цифрова компетентність тала ключовою концепцією в обговоренні того, які навички та вміння повинні мати люди в умовах

сучасних глобалізаційних змін. Це відображає прагнення та побажання щодо майбутніх потреб та бере початок з економічної конкуренції, в якій нові технології розглядаються як можливість та рішення [1]. Слід звернути увагу, що працівники приватного сектору значно швидше удосконалюють свої цифрові компетентності, а ніж публічні службовці. Саме тому, аналіз досвіду приватного сектору та виокремлення ефективних практик є важливим для формування стратегії цифрової трансформації діяльності органів публічної влади.

Кращі приватні організації - так звана «цифроеліта» (Digitati) [2] - поєднують активність у сфері цифрових технологій і сильне керівництво, здійснюючи перехід від просто використання ІТ до цифрової трансформації бізнесу. Це те, що називають «цифровою зрілістю». Організації за цією ознакою істотно розрізняються, і ті, які є більш зрілими з точки зору цифрових технологій, перевершують своїх конкурентів в управлінні.

Аналітики з Capgemini Consulting (світовий лідер у сфері консалтингу, цифрової трансформації, технологій та інженерних послуг) [3] і MIT Sloan School of Management проаналізували понад 400 великих приватних і державних компаній з різних галузей, щоб зрозуміти, що для них означає цифрове управління. Результати дослідження показали, що фінансові показники залежать від застосування сучасних технологій і методик управління таким чином:

- компанії, що активно використовують технології і нові методи цифрового управління, в середньому на 26% прибутковіші від своїх конкурентів;
- організації, які багато інвестують в цифрові технології, але при цьому приділяють мало уваги цифровому управлінню, мають фінансові показники на 11% нижчі;
- більш консервативні компанії, які покращують тільки менеджмент, отримують плюс 9% до прибутку, але потенційно можуть придбати за допомогою цифрових технологій втричі більше;
- ті, хто ще не вибрали цифрову стратегію розвитку, мають негативні фінансові показники в порівнянні з іншими гравцями ринку - мінус 24% [4].

За результатами дослідження очевидним є висновок про те, що сьогодні потрібні професіонали, здатні не тільки провести цифрову трансформацію, а й розробити для підприємств/установ нові моделі цифрового управління. Таким чином, цифрова трансформація і цифрове управління вимагають нових фахівців з якісно іншими навичками і ключовими компетенціями, що неминуче тягне за собою реформування системи освіти, появу сучасних освітніх інститутів і пропозицію актуальних освітніх

(навчальних) програм.

Організаційна структура трансформованих установ (організацій, компаній) стає гнучкішою. З'являються нові позиції (посади), в тому числі топ-рівня, наприклад, CDO (Chief Digital Officer - директор по цифровізації) або, наприклад, Директор з підбору digital-фахівців. Вимоги до компетентностей «старих» співробітників змінюються: директор з розвитку все частіше повинен володіти технологіями, а виробник контенту - працювати зі статистикою і аналітикою. Вузькі спеціалізації перестають цінуватися. Зростає значення додаткового професійного навчання та перекваліфікації.

Ключовим завданням внутрішніх комунікацій стає розвиток культурного середовища цифровізації і організація взаємодії співробітників. Технічна робота працівника відділу кадрів передається програмам, які діють на основі великих даних («big data») і штучному інтелекту («artificial intelligence»). На його місце приходить HR-експерт, зосереджений на людському капіталі компанії і розвитку бренду роботодавця.

Завдання ж CEO - вже не тільки загальне керівництво і підвищення капіталізації бізнесу, але формування концепції компанії в цифровій економіці і донесення цієї концепції співробітникам і стейкхолдерам. Складно уявити успіх трансформацій в організації, яка надає перевагу жорсткій субординації, консервативній моделі прийняття рішень, бюрократизації процесів. Максимальна колаборація, спільна творчість, спілкування на рівних і зміцнення горизонтальних зв'язків усередині організації набагато ближча до сучасного цифрового світу.

З іншого боку, технології «big data» і штучний інтелект трансформують призначений для користувача досвід і дозволяють кардинально збільшити ефективність діяльності організації. Це означає появу нових завдань у зовнішніх комунікаторів: маркетологів, піарників і фахівців з послуг. Зростає роль «аналітики уваги», таргетованої роботи з клієнтом і digital-маркетингу. Зокрема, PR-фахівці та маркетологи можуть виміряти ефективність комунікації виходячи з бізнес-показників і коригувати інформаційну кампанію з точністю до кожної емоції окремого користувача.

Зовнішня комунікація стає не просто позитивною або негативною - вона стає «розумною». Цифровізація зробила можливим об'єднання PR і аналітики. Стратегію управління тепер можна вимірювати як якісними, так і кількісними показниками.

Також спостерігається ще один ефект цифровізації - нові формати і нові види контенту,

пов'язані з тим, що аудиторія все більше часу проводить в мережі. Щоб бути готовими до викликів цифровізації державним органам влади та органам місцевого самоврядування необхідно розвивати компетенції персоналу вже сьогодні.

На підставі прийнятої Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України міністерствам і вузам доручено, по-перше внести зміни до реєстру професій та розроблення програми впровадження цифрових спеціальностей у відповідні навчальні програми профільних закладів освіти. По-друге, розробити проекти актів щодо розвитку цифрових навичок громадян та модернізації систем дошкільної, загальної середньої, позашкільної, професійної (професійно-технічної), вищої освіти та освіти дорослих, у тому числі з урахуванням моделей державно-приватного партнерства та створення відповідних стимулів для розвитку неформальної освіти, спільно розробити і оновити освітні стандарти. У співпраці з академічними установами, промисловістю та IT-сектором потрібно визначити ряд напрямків навчальної діяльності, стандарти, навички та компетенції, необхідні в умовах цифровізації, відповідно до міжнародних і державних стандартів освіти та на основі досвіду і прикладів подібних програм провідних світових і національних вузів. Таким чином, в контексті обставин, що склалися формуванню ключових компетенцій відводиться особлива роль, оскільки вони і забезпечують початок цифрового розвитку держави [6].

Нові знання, як і динамізм, керованість, адаптивність, мобільність, інноваційність, є системними елементами нового виду конкуренції - гіперконкуренції, що з'явилася в результаті розвитку цифрової економіки [7].

Перераховані аспекти є глобальними перевагами, якими володіють світові країни-лідери. Керувати організацією з ростом впливу інформаційних технологій стало набагато складніше. З'явилися не тільки управлінські проблеми, а й організаційні, а саме - пов'язані з бізнес-процесами. З розвитком цифрового управління в діяльності установ та організацій з'явилися суттєві зміни, а саме:

- поява інформаційного виробничого фактору, який став значущим ресурсом;
- збільшення витрат на виробництво, тому що інформація як товар і фактор має ціну;
- зниження транзакційних витрат за рахунок застосування ІКТ;
- зростання значущості людського чинника при впровадженні виробництва, заснованого на ІКТ;
- зниження значущості фактору невизначеності за рахунок активного застосування інформаційного ресурсу [6].

Перераховані корективи пов'язані зі зміною у відносинах між клієнтом і компанією, які були в традиційній економіці, в порівнянні з розвитком цифрової. Ці відносини стають тіснішими і персоналізованими, що характерно як для сервісно-орієнтованого державного управління.

Відносини між клієнтом і компанією в традиційному управлінні склалися таким чином: головна роль належить організації, так як вона генерує ідею продукту або послуги, а клієнт, в свою чергу робить вибір вже з того, що зробила і пропонує саме організація. У державному управлінні є невелика, однак суттєва відмінність – клієнт не має права вибору для отримання державної послуги. (Можливо і зворотне співвідношення ролей в рамках т.зв. «економіки споживача». Але незмінним є те, що одна зі сторін цієї взаємодії є домінуючою.) Сучасний покупець, в умовах цифрової економіки, має можливість стати учасником процесу створення нової споживчої цінності, генерувати ідеї нових продуктів і послуг. Дану обставину можна охарактеризувати як перший крок до змін в управлінні - середовищі, яке засноване на тісній взаємодії зі споживачем. Зазвичай, подібного роду співпраця найчастіше проявляється у виробництві продукту за індивідуальним замовленням, створення дизайну продукту, розробці функціоналу нового товару тощо. Епоха цифрової економіки висуває на перший план стратегічно важливий актив - знання, від яких залежить сталий економічний розвиток організацій та установ різних галузей.

У зв'язку з цим, доцільно формувати нові підходи до розробки стратегій розвитку управління, заснованих на сучасних інструментах і методах інтеграції корпоративних знань в систему управління державою та громадою. Ефективне використання ресурсів громади, своєчасне формування і розвиток компетенцій дозволяє громаді отримати відповідні бажані результати своєї управлінської діяльності [7]. Вони відображаються в показниках, таких як частка ринку, рівень задоволеності клієнтів, кількість нових клієнтів, тощо.

Ефективне управління наявними даними, з використанням важливих активів - навичок, знань, іншими словами відповідних ключових компетенцій, безпосередньо впливає на результативність роботи громади. В умовах цифровізації самими затребуваними технічними компетенціями (*hard skills*) стають:

- створення нових управлінських моделей (платформи, екосистеми, мережі);
- аналіз даних (*data science*);
- інтеграція з партнерами через відкритий програмний інтерфейс (*open API*);

- цифрова безпека на рівні дизайну системи (*security by design*);

- володіння хоча б однією з інноваційних технологій (штучний інтелект, робототехніка, 3D-відео, хмарні сервіси, віртуальна і доповнена реальність, інтернет речей, блокчейн);

- е-менеджмент, тобто. високоефективний менеджмент, організований за допомогою цифрових технологій; володіння сучасними менеджерськими практиками (*Lean, Kanban, 6 Sigma, SCRUM, DevOps* тощо).

Відносно *hard skills*, однаково важливими є компетенції в галузі архітектури системи та інноваційних технологій. Ці два аспекти вкрай важливі, тому що цифрова трансформація може бути ефективною лише з урахуванням і того, і іншого. Як ніколи зараз потрібне знання інноваційних моделей роботи. Фахівців з такими компетенціями чекають на позиції *change-менеджерів, innovation-менеджерів* і *e-лідерів*.

Найбільш затребувані *soft skills*:

- дизайн-мислення, тобто орієнтація на користувача при розробці продуктів і послуг;

- цифрова психологія, тобто поведінкова економіка з урахуванням аналізу великих даних;

- емоційний інтелект;

- комунікаційні навички.

Важливо, що в Україні є величезний потенціал для розвитку сфери HR: українські розробники більш ніж конкурентоспроможні на світовому рівні, а підприємці швидко сприймають нові ідеї і готові інвестувати в них власні кошти. Наприклад, з моменту появи на світовій арені технології «блокчейн» пройшло не більше п'яти років, а Україна за рівнем її адаптації сьогодні, на нашу думку, потрапляє в п'ятірку європейських лідерів, і це не дивлячись на те, що оборот біткойнов у нас поки що частково заборонений.

Таким чином, є впевненість, що темпи зростання цифровізації в нашій країні будуть не просто високими, а більш високими, ніж в країнах-лідерах. Однак, людський фактор надає не тільки сприяння, але і створює ряд складнощів у цифровій трансформації соціально-економічних систем.

Складність перша - критична нестача компетентних фахівців. У державі критично невістає фундаментальних програм з цифровізації, з підготовки дипломованих комунікаторів в області перетворення бізнесу, управління державними та місцевими органами влади. Серед освітніх дисциплін для цифровізації державного та місцевого управління варто зазначити такі: тренд-аналітика, архітектура цифрової системи, побудова ефективних операційних і управлінських моделей, *digital маркетинг* і управління процесом цифрової трансформації. Головний навик таких фахівців з

цифрової трансформації - це постійне оновлення знань і інструментів, «lifelong learning» (навчання протягом життя), оскільки жодна технологія, тим більше цифрова, не живе вічно. Актуальна фундаментальна освіта плюс здатність швидко переучуватися і нарощувати свої професійні компетенції - основні чинники успіху в цифровій епосі.

Складність друга - обмеження швидкості перетворень. Організації не в змозі трансформувати всі процеси одночасно, і деякий час цифрові продукти існують паралельно з аналоговими. Операційна модель організації повинна дозволити роботу як в класичному, так і в інноваційному режимі, щоб зміни пройшли з мінімальними ризиками.

Нерідко між цифровими і традиційними відділами установи чи організації виникає конкуренція. Відповідальність за вирішення проблеми лягає на професійний менеджмент. Так, наприклад, в Центральному банку Норвегії спочатку був підготовлений операційний ландшафт і впроваджено проектне управління, ефективно як у класичній парадигмі «каскадної моделі» (waterfall model), так і в гнучкій моделі. Тільки після цього була запущена програма реінжинірингу бізнес-процесів та формування цільової управлінської моделі [7].

Складність третя - консерватизм вищого керівництва. Цифрова трансформація передбачає додаткові витрати часу, сил і грошей, і не всі до цього готові. А основні КРІ (Ключові показники ефективності), від яких залежать і бонуси, часто націлені на досягнення швидких фінансових результатів. Ключем до успіху тут стає гнучкість керівництва і готовність наділити повноваженнями тих співробітників, які володіють необхідними цифровими компетенціями. І дуже важливо, реальне розуміння потенціалу інноваційних технологій і неминучості трансформації держави.

Однак найбільше розвитку цифровізації в Україні заважають, як не дивно, традиції, тобто неформальні інститути. Люди звикли вести працювати та вести бізнес за певними схемами, які вироблялися довгі роки і добре зарекомендували себе в минулому. А тому переносити такі процеси в рамки цифрової моделі управління, на їх думку, або неможливо, або безглуздо.

Ще один спільний фактор, який часто призводить до проблем в цифровізації управління, полягає в неправильному розумінні власниками (і багатьма топ-управлінцями) організацій та установ самого поняття «цифровізація». Люди сприймають її як традиційну автоматизацію з тією лише різницею, що автоматизувати треба все і відразу. Тим часом - це абсолютно різні речі. Автоматизація передбачає

зниження частки ручної праці в тому чи іншому процесі, не більше того: все просто і ефект легко прораховується. Цифровізація ж неминуче передбачає зміну самих процесів для побудови нової моделі управління. Ключовим тут є поняття цифрової платформи, яка об'єднує установи та організації з її клієнтами, партнерами, контрагентами, тощо.

Очевидно, що способи взаємодії учасників в рамках платформи і логістичні ланцюжки, побудовані на її основі, істотно відрізняються від тих, що притаманні традиційним управлінським моделям. Більш того, непродуктивні процеси часто просто відсікаються - перехід до цифрового управління априорі передбачає розширення ролі аутсорсингу, інших форм мережевої взаємодії, а також зростання рівня сервісної орієнтації як конкретної організації, так і економіки в цілому. Будь-які зміни асоціюються у топ-менеджерів з ризиками, що, зрозуміло. Разом з тим ризик часто є виправданим. Це породжує так звану «хвилю успіху» цифрових ідей, яка розвиває побоювання управлінців і, в результаті, сприяє розвитку цифровізації.

Висновки. У статті проаналізовано виклики, що постають перед органами публічної влади в умовах цифрових трансформацій та цифровізації публічного управління. Доведено, що для вирішення нагальних проблем, пов'язаних з переходом на новий цифровий формат роботи, необхідно удосконалення підходів щодо визначення переліку професійних компетенцій публічних службовців. Обґрунтовано, що публічні службовці в сучасних умовах мають володіти високим рівнем цифрових навичок, що дозволить їм використовувати у професійній діяльності сучасні цифрові технології. Ключовий фактор успішного професійного зростання в сучасному цифровому світі, це формування таких ключових компетенцій: здатність до постійного навчання і готовність постійно освоювати нові знання відповідно до появи нових технологій. Іншими словами, стає дедалі більше важливість не конкретних знань, а здатність їх отримувати та засвоювати.

Список використаних джерел:

1. Цифрове врядування : монографія / О. В. Карпенко, Ж. З. Денисюк, В. В. Наместнік [та ін.] ; за ред. О. В. Карпенка. Київ : ІДЕЯ ПРИНТ, 2020. 336 с.
2. Digerati: Encounters With the Cyber Elite (1996), by John Brockman, Hardcover: Publisher: Hardwired; 1st ed 354 p.
3. Capgemini Consulting (2020), "It's time the CISO has a voice in the boardroom". URL:

<https://www.capgemini.com/2020/07/its-time-the-ciso-has-a-voice-in-the-boardroom/>

4. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#n250>

5. D'Aveni. R. (2016), *Hypercompetition: Managing the Dynamics of Strategic Maneuvering*, New York: The Free Press, P. 57.

6. Перпеляк А. И. Цифровая экономика: Новые возможности для бизнеса. Научное сообщество студентов XXI столетия. Технические науки : сб. ст. по мат. ЛII междунар. студ. науч.-практ. конф. Новосибирск, 2017. № 4 (51). URL: [https://sibac.info/archive/technic/4\(51\).pdf](https://sibac.info/archive/technic/4(51).pdf)

7. Міністерство освіти та науки України, 2020, "секція. НУШ: компетентності для життя в 21 столітті". URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/zagalna-serednya-osvita/konferenciya/serpneva-konferenciya-2018/sekciya-nush-kompetentnosti-dlya-zhittya-v-21-stolitti>

References:

1. Karpenko, O. V., Denysyuk, ZH. Z., Namestnik V. V. (2020), *Digital governance*, IDEYA PRYNT Kyiv, Ukraine.

2. Digerati: Encounters With the Cyber Elite (1996), John Brockman, Hardcover: Publisher: Hardwired; 1st ed 354 p.

3. Capgemini Consulting (2020), "It's time the CISO has a voice in the boardroom", available at: <https://www.capgemini.com/2020/07/its-time-the-ciso-has-a-voice-in-the-boardroom/> (accessed 10/04/2021)

4. Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The law of Ukraine, "On approval of the Concept of development of the digital economy and society of Ukraine for 2018-2020 and approval of the action plan for its implementation", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#n250> (accessed 10/04/2021)

5. D'Aveni, R. (2016), *Hypercompetition: Managing the Dynamics of Strategic Maneuvering*, New York: The Free Press, P. 57.

6. Perpelyak, A.I., (2017), "Digital economy: New opportunities for business", Scientific community of students of the XXI century, Novosibirsk, Vol, № 4 (51), available at: [https://sibac.info/archive/technic/4\(51\).pdf](https://sibac.info/archive/technic/4(51).pdf) (accessed 10/04/2021)

7. Ministry of Education and Science of Ukraine, (2020), "NUS: competencies for life in the 21st century", available at: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/zagalna-serednya-osvita/konferenciya/serpneva-konferenciya-2018/sekciya-nush-kompetentnosti-dlya-zhittya-v-21-stolitti> (accessed 10/04/2021)

УДК: 35:159.9

DOI <https://doi.org/10.46922/2306-6806-2021-2-2> (18)-16-25

НАПЛЬОКОВ Ю. В.,

*доктор філософії з публічного управління та адміністрування,
доцент кафедри підготовки миротворчого персоналу, полковник,
Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського*

Y. NAPLYOKOV,

*Doctor of Philosophy in Public Administration, Associate Professor of the
Department of Training of Peacekeeping Personnel, Colonel,
National Defense University of Ukraine named after Ivan Chernyakhovsky*

ЗАСТОСУВАННЯ КОЛЕКТИВНОГО ЕМОЦІЙНОГО ІНТЕЛЕКТУ ДЛЯ ПОЛІПШЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДИНАМІЧНОГО СЕРЕДОВИЩА

APPLICATION OF COLLECTIVE EMOTIONAL INTELLIGENCE TO IMPROVE PUBLIC ADMINISTRATION IN CONDITIONS OF A DYNAMIC ENVIRONMENT

В умовах динамічного середовища, властивого сьогодні Україні, публічне управління потребує пошуку інструментів, які сприятимуть успішному розвитку соціальної системи. Слабка комунікація і зворотній зв'язок, потреба зміни структури й перегляду ціннісних аспектів у нових умовах, різноманітність потреб та інтересів у суспільстві створюють нерозуміння і призводять до прийняття неправильних рішень. Все це ускладнює публічне управління та затримує адаптацію соціальної системи до нового середовища, що робить її неефективною.

Колективний емоційний інтелект — характерна ознака соціальної системи, яка забезпечує її чутливість і розумність через формування взаємовідносин і встановлення порозуміння між її групами. Для публічного управління колективний емоційний інтелект є тим інструментом, який може допомагати визначати тенденцію формування нових зв'язків у структурі соціальної системи шляхом зміни енергетичних потоків між її елементами для забезпечення її ефективного розвитку в нових умовах.

Розвиток і застосування колективного емоційного інтелекту в публічному управлінні може значно підвищити його ефективність, що забезпечить сталий розвиток соціальної системи в умовах динамічного середовища. Публічне управління повинно сприяти розвитку колективного емоційного інтелекту на всіх рівнях суспільства за допомогою встановлення довіри і комунікації між державною владою та громадянським суспільством, формування спільної мети та поєднання зусиль.

Ключові слова: колективний емоційний інтелект, публічне управління, система, динамічне середовище, ефективність, резонанс.

In conditions of the dynamic environment that is typical for Ukraine today, public administration needs to find tools that will contribute to the successful development of the social system. Weak communication, feedback, the need to change the structure, revise the value aspects in the new environment, the diversity of needs and interests in the society create misunderstandings and lead to wrong decisions. All this complicates public administration and delays the adaptation of the social system to the new environment, which makes it inefficient.

Collective emotional intelligence is a characteristic of the social system, which provides its sensitivity and reasonableness through the formation of relationships and the establishment of understanding between its groups. For public administration, collective emotional intelligence is a tool that can help to determine the trend of new connections in the structure of the social system as changes in energy flows between its elements to ensure its effective development in new conditions.

Development and application of collective emotional intelligence in public administration can significantly increase its effectiveness that will ensure the sustainable development of the social system in a dynamic environment. Public administration should promote the development of collective emotional intelligence at all levels of the society through the establishment of trust and communication between the state authorities and the civil society, the formation of a common goal and joint efforts.

Key words: collective emotional intelligence, public administration, system, dynamic environment, effectiveness, resonance.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні соціальна система стикається з викликами складного, динамічного та конкурентного середовища, що ускладнює управління її розвитком. До того ж у суспільстві не демонструються на належному рівні довіра, комунікація та співпраця між державною владою (ДВ) і громадянським суспільством (ГС), єдність зусиль і прагнення до єдиної мети. Також не впроваджена в державі в повному обсязі концепція “цілісного уряду”, яка спрямована на досягнення синергетичного ефекту в публічному управлінні (ПУ).

В умовах динамічного середовища поведінка багаторівневої системи, якою і є соціальна система (система), стає нелінійною і складною. Управління такою системою потребує підвищеної чутливості, зворотного зв'язку, усвідомлення та розуміння нею самої себе і середовища. Застосування колективного емоційного інтелекту (КЕІ) в ПУ значною мірою може підвищити його ефективність і забезпечити успішний розвиток системи за рахунок балансування взаємовідносин між її елементами. Тому з'ясування ролі КЕІ, його розвиток і практичне застосування в ПУ стають важливими завданнями, які потребують дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Е. Торндайк у 1920 році першим представив емоційний інтелект як частину соціального інтелекту і “готовність до розуміння” [1, с. 227]. Соціальний інтелект – це міжособистісна поведінка, яка забезпечує ефективну адаптацію суспільства [2]. Рання робота Дарвіна підтверджує важливість емоційного вираження для виживання та адаптації [3].

Р. Бар-Он визначає емоційний соціальний інтелект як “переріз взаємопов'язаних емоційних і соціальних компетенцій, навичок і фасилітаторів, які визначають, наскільки ефективно ми розуміємо та виражаємо себе, розуміємо інших та співвідносимося з ними і справляємося із щоденними вимогами” [4]. В. Друскат і С. Вольф описують груповий емоційний інтелект як “здатність розробляти набір норм, які керують емоційними процесами, з метою виховання довіри, ідентичності групи та групової ефективності” [5, с. 133]. Також “емоційний інтелект в організаціях – це динамічний результат функції та структури й енергії самої організаційної системи, а не властивість окремих людей” [6, с. 147].

КЕІ є характеристикою групи людей, коли емоційний інтелект (ЕІ) оцінює окрему людину. Ці поняття мають як спільні риси, так і відмінності. Дж. Маєр і П. Саловей розглядають ЕІ як частину соціального інтелекту [7, с. 189] й визначають його як “здатність міркувати про емоції та емоції для посилення мислення” [8]. Вони розглядають ЕІ в

чотирьох напрямках: 1) як ми оцінюємо та виражаємо емоції; 2) що про них знаємо; 3) як ними керуємо; 4) як на їх основі приймаємо рішення.

Д. Гоулман ділить компетенції емоційного інтелекту на особисті навички (як ми управляємо собою) і соціальні навички (як ми управляємо відносинами) [9]. Він підкреслює, що їх можливо навчитися, управляти ними і розвивати. Згідно з визначеннями і концептуалізаціями, емоційний інтелект і КЕІ можуть мати ключові здібності: “розпізнавати, розуміти і виражати емоції та почуття; зрозуміти, як інші почуваються і ставляться до них; управляти емоціями і контролювати їх; керувати змінами, адаптуватися і розв'язувати проблеми особистого та міжособистісного характеру; генерувати позитивний афект і бути самомотивованим” [4].

С. Коте описує позитивні кореляційні зв'язки між КЕІ та результатами роботи групи у зв'язку з лідерством, колективною мотивацією і добросовісністю групи [10, с. 323]. Д. Карневале припускає – у концепції нового публічного управління КЕІ впливає на співпрацю та управління з делегуванням повноважень [11].

Попри важливість КЕІ в забезпеченні ефективності ПУ в умовах динамічного середовища, його розвиток і застосування не були достатньо вивчені. Тому існує потреба з'ясування ролі КЕІ, дослідження шляхів його розвитку та практичного застосування в ПУ.

Мета статті полягає в уточненні ролі КЕІ, вивченні його розвитку та шляхів застосування для забезпечення ефективного ПУ в умовах динамічного середовища.

Виклад основного матеріалу. Нестор Літописець зазначав, що “державна – це єдина розумна природна організація, що робить людей суспільством. Поза державою вони перестають бути людьми і перетворюються на щось подібне до отари худоби” [12]. ПУ як “процес реалізації публічної влади у сферах державного центрального та місцевого управління, місцевого самоврядування” [13, с. 5] призначено робити систему розумною через регулювання людських взаємовідносин на основі взаєморозуміння, довіри, взаємної поваги та допомоги. Це визначає певний якісний рівень розвитку суспільства, для забезпечення якого існує потреба в кращому розумінні поведінки системи та її елементів в умовах змін.

Поведінка системи в умовах динамічного середовища стає чутливою і нелінійною. Для управління розвитком такої системи КЕІ може бути тим інструментом, який сприяє розумінню взаємодії її елементів під впливом середовища та забезпечує ефективне ПУ щодо якості та своєчасності втручання. При цьому ПУ може розглядатись як

певний фасилітатор на шляху природного розвитку системи.

Зміна середовища вимагає адаптації системи шляхом перегляду її структури. Тому завданням ПУ може бути формування необхідних каналів зв'язків та спрямування людських зусиль, як певної енергії, старими і новими каналами. Це повинно забезпечувати збереження системи та її функціональність в умовах динамічного середовища. Для забезпечення ефективного ПУ KEI може бути певним інструментом-індикатором, який розпізнає, куди спрямовувати та розподіляти людські зусилля для збереження системи в новому середовищі.

Перебуваючи у взаємозв'язку, система і середовище розвиваються разом, тож будь-яка зміна в одному породжує зміну в другому. Питання розпізнання необхідної пропорції змін та своєчасності їх впровадження можуть визначати сутність ПУ, яке повинно спостерігати середовище і створювати такі умови для елементів системи, які сприятимуть залученню до аналізу та впровадженню змін в необхідну кількість її елементів на певних рівнях системи. У цьому складному й динамічному процесі KEI є надважливим для успішного ПУ.

В ПУ KEI сприяє розпізнанню емоцій між елементами і групами системи для забезпечення її сталого розвитку. Наприклад, можливо представити ПУ диригентом системи як оркестру, в якому кожен його учасник на основі розвиненого KEI створює енергетичне середовище для обміну емоціями та розуміння кожного – що так, а що ні для гармонічного “звучання мелодії”, як мети всього оркестру, а не когось окремо.

KEI може допомагати дотримуватися етичних норм людської поведінки. Це робить ПУ природним і мудрим, коли в ньому беруть участь неписані правила людської поведінки, які автоматично відбираються суспільством з архетипних культурних форматів. Крім того, KEI вимагає встановлення певних норм та культурних форматів, які природно формуються відповідно до умов середовища.

К. Левін акцентує увагу на тому, що “групи є соціально-логічними цілими, єдність цих соціологічних цілей може бути оперативно визначена так само, як єдність будь-якого іншого динамічного цілого, а саме шляхом взаємозалежності його частин” [14, с. 73]. Він стверджує, що “сутність групи полягає не в подібності чи несхожості її членів, а в їх взаємозалежності. Групу можна охарактеризувати як “динамічне ціле”, це означає, що зміна стану будь-якої підчастини змінює стан будь-якої іншої підчастини. Ступінь взаємозалежності підгруп членів групи варіюється на всьому шляху від

неструктурованої ‘маси’ до тісної єдності” [14, с. 84].

З огляду на взаємозалежність, потрібна кооперація між елементами та рівнями системи, для забезпечення якої ПУ може створювати умови, в яких взаємозалежність її членів зростатиме. KEI може бути тим регулятором, який одночасно визначає і залежить від характеру відносин між державною владою (ДВ) і громадянським суспільством (ГС), які базуються на таких поняттях, як “культурна атмосфера”, “соціальна атмосфера”, “загальна атмосфера групи” і “соціальний клімат” [14, с. 46, 72, 73, 83].

Для розгляду концепції KEI в ПУ можливо припустити, що 1) у процесі прийняття рішення (ППР) беруть участь дві основні групи – ДВ і ГС; 2) система працює в межах колективного міжнародного, державного, регіонального, місцевого та індивідуального рівнів; 3) система і середовище взаємозалежні й розвиваються разом; та 4) елементи системи (підсистеми) мають певний KEI.

Елементи системи та рівні управління можуть мати різні інтереси й мету. Крім того, складність середовища призводить до збільшення конфліктів у публічному секторі [15]. Для ефективного ПУ конче потрібні підвищена комунікація та співпраця між вертикальним і горизонтальним рівнями, чутливість системи і взаєморозуміння. У динамічному середовищі для системи найважливішими є взаємовідносини між її елементами, тому що вони створюють синергетику, яка забезпечує її ефективне функціонування. KEI може впливати на управління цими взаємовідносинами та забезпечувати чутливість і “розумність” системи.

Завданням ПУ стає створення умов для побудови “розумної” системи, яка може бути достатньо гнучкою, чутливою і водночас стійкою для досягнення бажаної мети. Така система має розвинений KEI і здатна якнайшвидше оцінити себе, середовище, приймати рішення та здійснювати зміни для успішного розвитку системи. Це потребує довіри, єдиної мети і зусиль, постійної комунікації, прозорості, застосування єдиних правил гри для всіх, делегування владних повноважень.

Прикладом “розумної” системи може бути “навчальна організація” [16, с. 3-4], яка є адаптивною і ефективною в умовах змін. ПУ повинно демонструвати майстерність лідерства, що генерує синергетичний ефект, оснований на довірі, співпраці, спілкуванні, зворотному зв'язку, творчості, спільній відповідальності, підтримці й відданості. Це робить систему саморегульованою, конкурентною та успішною.

KEI сприяє побудові “навчальної організації” через порозуміння між елементами системи,

децентралізацію в керівництві та делегування повноважень. Участь кожного формує потік ідей, які застосовуються, виходячи з потреб системи для прийняття рішень. КЕІ може підвищувати чутливість системи, щоб зрозуміти, що змінювати, чому і кому віддавати пріоритет у цьому.

Концепція “навчальної організації” дає змогу системі одночасно вивчати й адаптувати свої ментальну, організаційну та інформаційно-комунікаційну складові [17, с. 31] відповідно до середовища. Застарілі адміністративні межі, правила, норми та організаційна структура знижують ефективність системи в нових умовах. Перегляд ментальної складової системи породжує зміни її організаційної складової як розрив старих ліній зв’язку і побудова нових.

КЕІ відіграє “важливу роль у процесі взаємодії та ефективності роботи групи” [5]. Застосування КЕІ може сприяти розвитку “колективного розуму” [18] та ефективному використанню “соціального капіталу” як “культури довіри й толерантності, в якій виникають розгалужені мережі добровільних об’єднань” [19, с. 188]. Д. Големан підкреслює, що “ми, люди, маємо вбудовану упередженість до емпатії, співпраці та альтруїзму – за умови, що ми розвиваємо соціальний інтелект, щоб розвивати ці здібності в інших та собі” [20].

КЕІ, як характеристика метальної складової системи, поліпшує і водночас потребує комунікації та розуміння між елементами системи. Розвинений КЕІ сприяє розумінню й керуванню груповими емоціями, встановленню добрих стосунків та вирішенню проблем під тиском. “Низький емоційний інтелект, а також те, що люди з високим ступенем алекситимії не тільки не мають здатності використовувати емоції для управління своєю поведінкою, але також не переносять стресу і мають обмежені адаптивні ресурси” [21, с. 113].

КЕІ сприяє веденню перемовного процесу між сторонами конфлікту, щоб якнайкраще розв’язати проблему в певному середовищі. Мета перемовин – задоволення колективних та індивідуальних людських потреб якомога краще за допомогою поєднання дивергентного і конвергентного процесів мислення. Це мотивує до перегляду цінностей, переконань і правил, що робить систему адаптивною й “мудрою”. Активна участь членів системи може допомогти переглянути її ментальну складову відповідно до існуючого середовища на основі можливості “випадкового” вибору з великої кількості можливих запропонованих варіантів.

Перемовини між елементами системи і середовища тривають як обмін енергетичними потенціалами в межах “час – засоби – простір”. Йдеться про використання прийнятного моменту, щоб зробити необхідний крок із мінімальними

засобами. “Зловити момент” означає створити умови для синергетичного ефекту, коли різні речі підсилюють одна одну і працюють для отримання результату. Створення цих умов у потрібний момент, своєчасна заміна старих енергетичних ліній зв’язку на нові є мистецтвом ПУ.

КЕІ може сприяти балансуванню енергетичних потенціалів елементів системи та регулювати потік енергії, що заряджає елементи системи, які підтримують необхідні зміни для забезпечення ефективності системи.

КЕІ сприяє ідентифікації того, що може допомогти групі бути ефективною на основі адаптації до середовища за допомогою нового набору відносин (зв’язків), які повинні відповідати новому середовищу.

Люди живуть емоціями, зав’язують стосунки, думають і вирішують проблеми. Емоційні почуття та емоції пов’язані з виживанням [22] і виникають у результаті фізіологічних реакцій на події [23]. Результат збігу людської діяльності з уявним (бажаним) формує емоції. Для ПУ вони є показниками задоволеності людських потреб та очікувань.

Соціальна система почуттів [24, с. 321], запропонована Гардом, висвітлює те, що емоції і настрої являють собою “рух серця” – один з найважливіших елементів соціальної тканини суспільства, від якого, зокрема, залежить його стабільність. Д. Монсі підкреслює, що “сьогоднішній світ стикається не тільки із зіткненням цивілізацій, але також із зіткненням емоцій. Захід демонструє – і розділений – культурою страху, тоді як арабський і мусульманський світ потрапляють у культуру приниження, а більша частина Азії – культуру надії” [25]. Ці культури повинні співіснувати разом як частини однієї системи, оскільки вони можуть представляти дивергентні та конвергентні процеси розвитку культури людини в умовах швидких змін.

У динамічному середовищі люди починають переходити до прагматизму і втрачають “смак емоцій.” Це може пояснюватись високою швидкістю трансформації ментальних моделей і культурних особливостей у мінливих умовах. Вони стають тимчасовими і не такими глибокими, як це було раніше.

Емоції визначають певні взаємовідносини між елементами як системи, так і середовища. Це може впливати на політику того, як збалансувати систему через розуміння всіх гравців якнайкраще для отримання найбільш взаємовигідного консенсусу з урахуванням рівня задоволення потреб і амбіцій сторін. Емоції визнаються одним із чотирьох основних класів металних операцій, які включають мотивацію, емоції, пізнання та свідомість [26].

KEI може допомогти зрозуміти групові емоції та охарактеризувати групу як живий організм з енергетичним потенціалом, спільними інтересами, почуттям єдності, переконаннями, цінностями, повагою та довірою. KEI може визначати чутливість системи, синхронізувати зусилля ДВ і ГС, щоб отримати синергетичний ефект. Це дає системі додаткову енергію для подолання перешкод і впровадження необхідних змін.

Емоції беруть участь у мисленні та впливають на судження людей і пов'язані з мораллю, що є інструментом для впливу на інших. “Когнітивні шаблони [27]” і моральний сценарій впливають на наші почуття. Емоції базуються на культурі як на “емоційному навчальному полі” [27].

Ментальна складова системи розвивається в

межах трьох когнітивних функцій – “почуття, мислення, бажання” (ПМБ) [28, с. 56]. ПУ може контролювати і управляти взаємодією цих функцій, у яких задіяні індивідуальний розвиток кожного громадянина (IQ, емоційний інтелект – EI), колективний інтелект (KI) та KEI, соціальний капітал, емоції, інтуїція, культура й ціннісні компоненти (рис. 1).

KEI більш пов'язаний із “почуттям”, яке безпосередньо впливає на “мислення” і “бажання”. Застосування KEI у межах ПМБ може сприяти збалансованому управлінню людськими індивідуальними і колективними потребами та бажаннями з метою забезпечення гармонійного існування індивідуума в суспільстві й суспільства в певному середовищі.

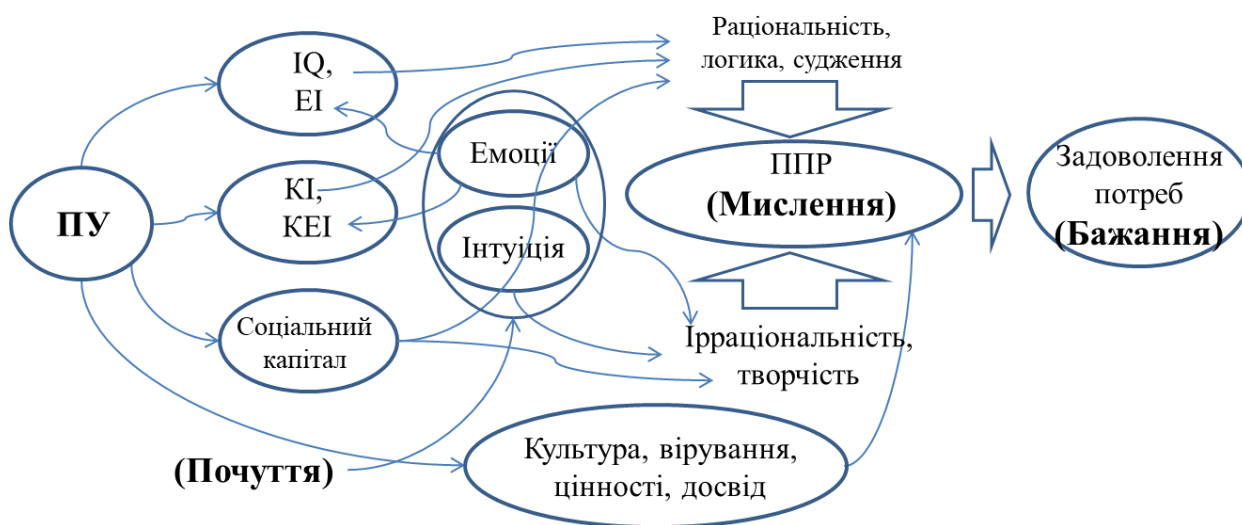


Рис. 1. Поле ПУ в ментальній складовій системи

Джерело: розробка автора

Колективне свідоме та індивідуальне й колективне несвідоме існують разом, формують мислення і становлять “душевну цілісність” [29, с. 50]. “Їхня взаємодія – змінна і залежить від рівня рівноваги між системою і середовищем та зосереджується на мисленні, яке спрямоване на збереження системи через її опір або адаптацію до середовища залежно від критичності стану системи” [30, с. 153]. KEI може допомагати формувати цю взаємодію в мисленні залежно від умов середовища для забезпечення ефективності роботи системи.

Для ПУ KEI може сприяти визначенню тенденції формування нових зв'язків у структурі системи шляхом зміни енергетичних потоків між її елементами для забезпечення її ефективного функціонування в нових умовах. На відміну від колективного інтелекту, який відображає свідоме (логіку, судження і раціональність), KEI представляє несвідоме (почуття та ірраціональність), яке потрібно для прийняття креативних рішень у

динамічному середовищі. Таким чином, KEI може розглядатись як інструмент ПУ для регулювання відносин між елементами системи в межах ПМБ та розв'язання проблем в нових умовах.

KEI може забезпечити “почуття” рівня збалансованості системи, що визначається коефіцієнтом динамічної рівноваги між системою і середовищем (Keq) [31, с. 10]. Рівень KEI ($Lcei$) може бути пов'язаний зі здатністю системи перебувати близько до оптимального коефіцієнта динамічної рівноваги (Keq_{opt}): $Lcei = f(Keq)$, де система максимально ефективна. Кількість позитивних емоцій може характеризувати позицію системи відносно Keq_{opt} .

Можливо припустити, що існує певний $Lcei$, який відповідає ключовим коефіцієнтам динамічної рівноваги, таким як критичний, мінімальний, оптимальний і максимальний (Keq_{crt} , Keq_{min} , Keq_{opt} , Keq_{max}) [32, с. 180], які визначають ефективність системи. Наприклад, якщо $Lcei$ нижче

за $L_{cei} \min$, система починає втрачати її функціональність. Отож, L_{cei} і тенденція розвитку КЕІ (T_{ceid}) – це характеристики, які можуть впливати на ефективність системи (E_{fs}): $E_{fs} = f(L_{cei} \times T_{ceid})$.

Почуття відображають картину реальності, створену людиною через процес мислення. КЕІ має нелінійний характер і може породжуватися ефектом резонансу в процесі коливання людських почуттів. Зміна емоцій пов'язана з будь-якою зміною середовища і системи. В ідеалі, коли змін немає, система перебуває в рівновазі із середовищем, а люди задоволені й стабільні в емоціях.

У динамічному середовищі система повинна бути спроможна переглядати її ментальну складову. Інакше вона може почати втрачати функціональність. Ознаками цього є зменшення здатності системи працювати як єдине ціле через непорозуміння та послаблення комунікації між її елементами. Врешті-решт система досягне $K_{eq} crt$ і може бути знищена.

Система повинна бути саморегульованою та адаптованою, подібно до “складної адаптивної системи” [33, с. 1], яка може бути ідеальною моделлю для підтримання динамічної рівноваги із середовищем, але важливо не тільки адаптувати систему, а й досягти бажаних цілей. У цьому контексті важливо розрізнити еволюцію системи та

її адаптацію. Так, А. Хілл стверджує: “Еволюція – це вибір, оснований на випадкових або квазівипадкових варіаціях у межах типу. Адаптація – це вибір, оснований на навмисних варіаціях у межах типу” [33, с. 12].

ПУ може використовувати емоції як індикатори для ініціювання змін. Планування змін системи базується на розумінні поєднання адаптації системи до середовища та можливого впливу на нього в певній пропорції для її балансування і задоволення потреб. КЕІ допомагає ПУ визначити цю пропорцію для проведення необхідних реформ.

КЕІ може бути пов'язаний з емоційними коливаннями на індивідуальному й груповому рівнях. Коефіцієнти рівноваги між системою і середовищем можуть відображати емоційні моменти (рис. 2), в яких КЕІ може мати різну активність. Емоції можуть коливатися від негативних ($K_{eq} \min$) до ейфорійно позитивних ($K_{eq} \max$) зі стабільно позитивними в точці $K_{eq} opt$ (рис. 2). При цьому в точці $K_{eq} \max$ КЕІ може допомагати пошуку найбільш креативного рішення та відкриттю нового. КЕІ може допомогти відчувати і регулювати коливання групових емоцій, близьких до $K_{eq} \min$ ($K_{eq} crt$) і $K_{eq} \max$. Емоції більш активні, коли система розбалансована, і КЕІ може активізуватися з метою відновлення її балансу.

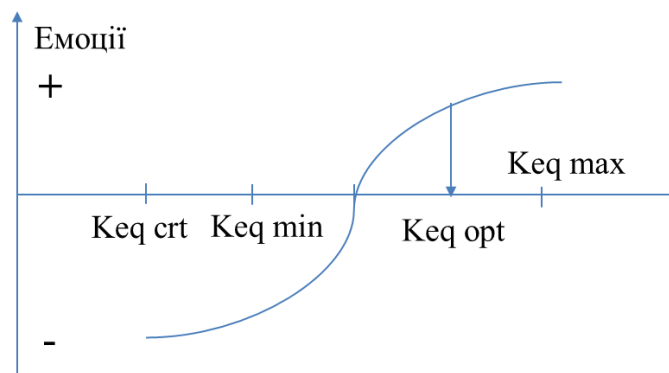


Рис. 2. Емоційні моменти

Джерело: розробка автора

Нестабільна система може виявляти сильніші емоції (позитивні і негативні), оскільки мова йде про зміни (позитивні чи негативні тенденції). ПУ повинно зменшувати негативні емоції та генерувати позитивні емоції, які можуть створювати синергетичний ефект для реалізації бачень і необхідних змін.

Для зменшення флуктуацій емоцій та балансування системи ПУ може застосовувати лідерські підходи, такі як зміна тактики впливу лідерської сили, стилів лідерства і структури системи [34, с. 72]. Так, м'яка влада пов'язана з

децентралізацією, делегуванням владних повноважень і відповідальності. Комбінація застосування м'якої та жорсткої влади в певному середовищі на основі існуючої культури, вірувань, цінностей і переконань може визначити формат адаптації системи до середовища. Це може формувати серед громадян відданість або тільки дотримання правил, які визначають рівень довіри, що є однією з умов існування КЕІ.

КЕІ може допомогти ПУ відчути емоційні потоки груп і прийняти необхідні рішення для створення розуміння або резонансу коливань між

системою і середовищем. Резонанс означає відсутність затримки в адаптації системи до середовища або взаємну адаптацію. Сама система може створити власний резонанс як розуміння між елементами системи державного, регіонального і місцевого рівнів. Йдеться про відчуття один одного на основі чіткого бачення бажаної мети. Довіра і спільна відповідальність створюють умови для провадження змін без страху невдачі.

Резонанс коливань системи і середовища може посилити зусилля на шляху до досягнення бажаної мети. Він може робити позитивні рухи, що відповідають інтервалу стану системи [$K_{eq\text{ opt}} - K_{eq\text{ max}}$]. Сила резонансу може генерувати додаткову енергію для якнайшвидшого здійснення змін без психологічних проблем. Іншими словами, *створення умов резонансу сприяє адаптуванню ментальної складової системи, оскільки вона підтримується позитивними емоціями, які витісняють страх до змін.*

Завдання ПУ полягає у створенні резонансу в коливаннях між системою і середовищем. Це означає, що система відчуває середовище і своєчасно реагує на зміни, що сприяє досягненню мети мінімальними засобами. КЕІ може сприяти створенню резонансу завдяки збереженню енергетичного потенціалу системи, оскільки система розуміє необхідність змін, щоб вижити, і не витрачає багато енергії на опір змінам.

Умови існування КЕІ, такі як єдина мета, єдність зусиль, довіра і комунікація, можуть ініціювати резонанс між елементами системи шляхом децентралізації, делегування владних повноважень від ДВ до ГС та застосування творчого мислення. Це відповідає інтервалу [$K_{eq\text{ opt}} - K_{eq\text{ max}}$] і дає змогу швидко вносити зміни. Незважаючи на вразливість системи в цьому інтервалі, КЕІ може захистити систему від будь-якого небезпечного зовнішнього впливу.

КЕІ може сприяти формуванню взаємовідносин між елементами системи та управлінню емоціями. Це допомагає ПУ балансувати систему через знаходження консенсусу між її рівнями для досягнення мети. КЕІ видає сигнали того, що розвиток системи відповідає чи не відповідає реалізації рефлексів та потреб групи людей в існуючих умовах. Так, завдання ПУ може полягати в розпізнанні емоцій та регулюванні взаємовідносин між елементами системи за допомогою розвитку КЕІ.

Для побудови добрих стосунків емоційно розумний лідер повинен максимізувати резонанс у осіб двох сторін конфлікту та мінімізувати дисонанс, щоб привернути до цього більшу увагу [35]. Отже, ПУ повинно розвивати і застосовувати КЕІ через залучення ГС до прийняття рішень,

децентралізацію та делегування владних повноважень від ДВ до ГС, посилення комунікації, забезпечення постійного зворотного зв'язку, децентралізацію, спільну відповідальність. Це створює резонанс як найвищий рівень довіри і розуміння між елементами системи.

Коллективний дух, як поєднання позитивних емоцій, є важливим аспектом єдності й довіри між ДВ і ГС для роботи в умовах динамічного середовища. КЕІ може сприяти формуванню духу суспільства через встановлення порозуміння, поваги та поступок з метою забезпечення його збалансованого і гармонійного розвитку.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Для забезпечення ефективності ПУ в умовах динамічного середовища необхідно створити “розумну” систему з розвиненим КЕІ. Для здійснення цього потрібно:

1) оцінити ефективність ПУ та існуючий рівень КЕІ, з'ясувати цілі розвитку системи, провести аналіз середовища і самої системи, визначити сильні й слабкі сторони системи та обмеження;

2) розробити план розвитку і застосування КЕІ у форматі організаційної, ментальної та комунікативно-інформаційної складових системи;

3) створювати культуру “навчальної організації”, в якій існує постійний зворотний зв'язок і довірча комунікація між ДВ і ГС.

Філософія ПУ може полягати в гармонізації взаємодії між елементами системи відповідно до умов середовища за допомогою використання КЕІ для її балансування на основі взаємного розуміння і поваги в етичних та моральних межах. Розвинений КЕІ сприяє спілкуванню, співпраці, створенню нових каналів зв'язків, які забезпечують її функціональність у новому середовищі. Це робить систему “розумною” та адаптивною в динамічному середовищі за рахунок встановлення збалансованих взаємовідносин і комунікації між її елементами.

Отже, можемо зробити висновок, що КЕІ є необхідним інструментом для забезпечення ефективності ПУ в умовах динамічного середовища. З метою розвитку і застосування КЕІ в ПУ конче треба: 1) оцінити рівень КЕІ на державному, регіональному рівнях і в громадах; 2) розробити план розвитку КЕІ в державі; 3) визначити інститути ПУ, які відповідатимуть за оцінку і розвиток КЕІ; 4) провести подальше дослідження для з'ясування умов існування, розвитку і застосування КЕІ в ПУ.

Список використаних джерел:

1. Thorndike, E. L. (1920). "Intelligence and its use", *Harper's Magazine*, 140: 227–235.
2. Zirkel, S. (2000). "Social Intelligence: The Development and Maintenance of Purposive Behaviour", in R. Bar-On, & J. D. A. Parker (Eds.), *The Handbook of Emotional Intelligence: Theory, development, assessment, and application at home, school, and in the workplace*. San Francisco, CA: Jossey-Bass: 3–27.
3. Darwin, C. (1872/1965). *The expression of the emotions in man and animals*. Chicago: University of Chicago Press.
4. Bar-On, R. (2006). "The Bar-On model of emotional-social intelligence", *Psicothema*, 18, supl.: 13–25.
5. Druskat, V. U. and Wolff, S. B. (2001). "Group emotional competence and its influence on group effectiveness", in Cary Cherniss and Daniel Goleman (Eds.), *The emotionally intelligent workplace*. San Francisco: Jossey-Bass: 132–155.
6. Susan P. Gantt and Yvonne M. Agazarian. (2004). "Systems-centered emotional intelligence: beyond individual systems to organizational systems", *Organizational Analysis*, vol. 12, no 2: 147–169.
7. Salovey, P. and Mayer, J. D. (1990). "Emotional intelligence", *Imagination, Cognition, and Personality*, vol. 9 (3): 185–211.
8. Mayer, J. D., and Salovey, P. (1997). "What is emotional intelligence?" in P. Salovey & D. J. Sluyter (Eds.), *Emotional development and emotional intelligence: Educational implications*. New York: Basic Books: 3–34.
9. Goleman, Daniel. (1998). *Working with Emotional Intelligence*. New York: Bantam Books.
10. Co[^]te', Stephane. (2007). "Group emotional intelligence and group performance", *Research on Managing Groups and Teams: Affect and Groups*. M. A. Neale, E. Mannix, C. Anderson (Eds). Oxford, UK: Elsevier JAI: 309–336.
11. Carnevale, D. J. (2003), *Organizational development in the public sector*. Cambridge, MA: Westview Press.
12. Повість врем'яних літ: Літопис (За Іпатським списком). Пер. з давньоруської, післяслово, комент. В. В. Яременка. – К.: Рад. письменник, 1990. – 558 с.
13. Бакуменко В. Д., Бондар І. С., Горник В. Г., Шпачук В. В. (2016). Особливості публічного управління та адміністрування: Навчальний посібник. – К.: КНУКіМ.
14. Kurt Levin. (1948). *Resolving Social Conflicts*. New York: Harper & Row, Publishers.
15. Henry, N. (2010). *Public Administration and Public Affairs*, 11th ed. N.Y.: Longman University Press.
16. Senge P. M. (2006). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*. New York, N.Y.: Doubleday.
17. Напльоков Ю. В. (2020). Ефективність публічного управління в умовах динамічного середовища: дис. ... доктора філософії з публічного управління та адміністрування: 281 / Напльоков Юрій Васильович. – Харків: ХНУМГ; Київ: МАУП. – 340 с.
18. Weick, K. E. & Roberts, K. H. (2003). "Collective Mind in Organizations: Heedful Interrelating on Flight Decks", *Administrative Science Quarterly*, 38: 357–381.
19. Inglehart, R. (1997). *Modernization and post-modernization: cultural, economic and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press.
20. Goleman, Daniel. (2006). *Social intelligence: the new science of human relationships*. New York: Bantam Books.
21. J. Parker, G. Taylor, R. Bagby. (2001). "The relationship between emotional intelligence and Alexithymia", *Personality and Individual Differences*, 30: 107–115.
22. Panksepp, Jaak. "The science of emotions", available at: https://www.youtube.com/watch?v=65e2qScV_K8 (accessed April 15, 2021).
23. William, James. (1884/1983). "What is an Emotion?", in *William James: Essays in Psychology*, ed. by Frederick H. Burkhardt, Fredson Bowers and Ignas K. Skrupskelis. Cambridge, MA: Harvard University Press: 168–87.
24. Тард Г. (1996). *Социальная логика*. СПб.: Социально-психологический центр. – 553 с.
25. Dominique Monsi. (2007). "The Clash of Emotions", *Foreign Affairs*, January/February.
26. Mayer, J. D., Salovey, P., Caruso, D. R., and Cherkasskiy, L. (2011). "Emotional intelligence", in R. J. Sternberg & S. B. Kaufman (Eds.), *The Cambridge handbook of intelligence*. Cambridge: Cambridge University Press: 528–549.
27. Jesse Prinz. Neurophilosophy of Morality: The Role of Emotions. available at: <https://www.youtube.com/watch?v=pbH-KN3geRQ> (accessed March 3, 2021).
28. Richard Paul, Linda Elder. (2014). *Critical Thinking*. New Jersey: Person education Inc.
29. Jung, Carl G. (1958). *Psychology and Religion: West and East. Collected Works of C. G. Jung*. Ed. by Gerhard Adler & R. F.C. Hull, vol. 11. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
30. Naplyokov Y. V. (2021). "Making a managerial decision in the context of interaction of collective conscious and unconscious in conditions of a

dynamic environment”, *Public Management*, vol. 1 (26): 152–171.

31. Naplyokov, Yuriy V. (2014). “An Algorithm for Maintaining Dynamic Equilibrium to Achieve Strategic Goals”, Master’s thesis. Carlisle, PA: U.S. Army War College.

32. Naplyokov Y. V. (2018). “The archetypal foundations of value choice in the process of adaptation to the modern society”, *Public Management*, vol. 4 (14): 171-183.

33. Andrew A. Hill, “An Introduction to Complex Adaptive Systems”, Working paper. Carlisle Barracks, PA: U.S. AWC.

34. Naplyokov, Yuriy V. (2011). Increasing unit effectiveness in a dynamic environment by implementing a leadership mathematical model. Master’s Thesis. Fort Leavenworth, KS: U.S. Army Command and General Staff College, CARL.

35. Four Dimensions of Emotional Intelligence, available at: <https://www.youtube.com/watch?v=D8h67Xoh8Hw> (accessed April 9, 2021).

References:

1. Thorndike, E. L. (1920). “Intelligence and its use”, *Harper’s Magazine*, 140: 227–235.

2. Zirkel, S. (2000). “Social Intelligence: The Development and Maintenance of Purposive Behaviour”, in R. Bar-On, & J. D. A. Parker (Eds.), *The Handbook of Emotional Intelligence: Theory, development, assessment, and application at home, school, and in the workplace*. San Francisco, CA: Jossey-Bass: 3–27.

3. Darwin, C. (1872/1965). *The expression of the emotions in man and animals*. Chicago: University of Chicago Press.

4. Bar-On, R. (2006). “The Bar-On model of emotional-social intelligence”, *Psicothema*, 18, supl.: 13–25.

5. Druskat, V. U. and Wolff, S. B. (2001). “Group emotional competence and its influence on group effectiveness”, in Cary Cherniss and Daniel Goleman (Eds.), *The emotionally intelligent workplace*. San Francisco: Jossey-Bass: 132–155.

6. Susan P. Gantt and Yvonne M. Agazarian. (2004). “Systems-centered emotional intelligence: beyond individual systems to organizational systems”, *Organizational Analysis*, vol. 12, no 2: 147–169.

7. Salovey, P. and Mayer, J. D. (1990). “Emotional intelligence”, *Imagination, Cognition, and Personality*, vol. 9 (3): 185–211.

8. Mayer, J. D., and Salovey, P. (1997). “What is emotional intelligence?” in P. Salovey & D. J. Sluyter (Eds.), *Emotional development and emotional*

intelligence: Educational implications. New York: Basic Books: 3–34.

9. Goleman, Daniel. (1998). *Working with Emotional Intelligence*. New York: Bantam Books.

10. Coˆteˆ, Stephane. (2007). “Group emotional intelligence and group performance”, *Research on Managing Groups and Teams: Affect and Groups*. M. A. Neale, E. Mannix, C. Anderson (Eds). Oxford, UK: Elsevier JAI: 309–336.

11. Carnevale, D. J. (2003), *Organizational development in the public sector*. Cambridge, MA: Westview Press.

12. Povist vremianykh lit: Litopys (Za Ipatskym spyskom) [The Tale of Bygone Years: Chronicle (according to the Ipat list)]. (1990). Per. z davnoruskoi, pisljaslovo, koment. V. V. Yaremenka. – K.: Rad. Pysmennyk.

13. Bakumenko V. D., Bondar I. S., Hornyk V. H. and Shpachuk V. V. (2016). Osoblyvosti publichnoho upravlinnia ta administruvannia [Features of public management and administration]: Navchalnyi posibnyk. K.: KNUKiM.

14. Kurt Levin. (1948). *Resolving Social Conflicts*. New York: Harper & Row, Publishers.

15. Henry, N. (2010). *Public Administration and Public Affairs*, 11th ed. N.Y.: Longman University Press.

16. Senge P. M. (2006). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*. New York, N.Y.: Doubleday.

17. Naplyokov, Y. V. (2020). “The effectiveness of public administration in a dynamic”, Ph. D. Thesis, Public Management and Administration, Kharkiv National University of Municipal Economy named after A. M. Beketov, Kharkiv; Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, Ukraine.

18. Weick, K. E. & Roberts, K. H. (2003). “Collective Mind in Organizations: Heedful Interrelating on Flight Decks”, *Administrative Science Quarterly*, 38: 357-381.

19. Inglehart, R. (1997). *Modernization and post-modernization: cultural, economic and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press.

20. Goleman, Daniel. (2006). *Social intelligence: the new science of human relationships*. New York: Bantam Books.

21. J. Parker, G. Taylor, R. Bagby. (2001). “The relationship between emotional intelligence and Alexithymia”, *Personality and Individual Differences*, 30: 107-115.

22. Panksepp, Jaak. “The science of emotions”, available at: https://www.youtube.com/watch?v=65e2qScV_K8 (accessed April 15, 2021).

23. William, James. (1884/1983). "What is an Emotion?", in *William James: Essays in Psychology*, ed. by Frederick H. Burkhardt, Fredson Bowers and Ignas K. Skrupskelis. Cambridge, MA: Harvard University Press: 168–187.

24. Tard H. (1996). *Sotsyalnaia lohyka* [Social logic]. SPb.: Sotsyalno-psykholohycheskyi tsentr.

25. Dominique Monsi. (2007). "The Clash of Emotions", *Foreign Affairs*, January/February.

26. Mayer, J. D., Salovey, P., Caruso, D. R., and Cherkasskiy, L. (2011). "Emotional intelligence", in R. J. Sternberg & S. B. Kaufman (Eds.), *The Cambridge handbook of intelligence*. Cambridge: Cambridge University Press: 528–549.

27. Jesse Prinz. *Neurophilosophy of Morality: The Role of Emotions*. available at: <https://www.youtube.com/watch?v=pbH-KN3geRQ> (accessed March 3, 2021).

28. Richard Paul, Linda Elder. (2014). *Critical Thinking*. New Jersey: Person education Inc.

29. Jung, Carl G. (1958). *Psychology and Religion: West and East. Collected Works of C. G. Jung*. Ed. by Gerhard Adler & R. F.C. Hull, vol. 11. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

30. Naplyokov Y. V. (2021). "Making a managerial decision in the context of interaction of collective conscious and unconscious in conditions of a dynamic environment", *Public Management*, vol. 1 (26): 152–171.

31. Naplyokov, Yuriy V. (2014). "An Algorithm for Maintaining Dynamic Equilibrium to Achieve Strategic Goals", Master's thesis. Carlisle, PA: U.S. Army War College.

32. Naplyokov Y. V. (2018). "The archetypal foundations of value choice in the process of adaptation to the modern society", *Public Management*, vol. 4 (14): 171–183.

33. Andrew A. Hill, "An Introduction to Complex Adaptive Systems", Working paper. Carlisle Barracks, PA: U.S. AWC.

34. Naplyokov, Yuriy V. (2011). *Increasing unit effectiveness in a dynamic environment by implementing a leadership mathematical model*. Master's Thesis. Fort Leavenworth, KS: U.S. Army Command and General Staff College, CARL.

35. Four Dimensions of Emotional Intelligence, available at: <https://www.youtube.com/watch?v=D8h67Xoh8Hw> (accessed April 9, 2021).

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 52.07(477)

DOI [https://doi.org/10.46922/2306-6806-2021-2-2\(18\)-26-33](https://doi.org/10.46922/2306-6806-2021-2-2(18)-26-33)**ЛАЗАРЄВ Г. Ю.,***аспірант кафедри Публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України, Київ***H. LAZARIEV,***postgraduate student of the Department of Public Administration Institute of Personnel
Training of the State Employment Service of Ukraine, Kyiv***РОЗВИТОК ІННОВАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ОТГ:
ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТИ****DEVELOPMENT OF INNOVATIVE OTG INFRASTRUCTURE:
THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS**

Стаття присвячена обґрунтуванню перспектив вдосконалення інноваційної інфраструктури об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) в контексті аналізу поточного стану забезпеченості інноваційної діяльності, а також факторів, що мають найбільший вплив та визначають ступінь розвитку інновацій на рівні громади.

Доведено, що в умовах глобальних реформувань підвищення рівня ефективності управління інноваційною діяльністю є пріоритетом, оскільки раціональна інноваційна політика держави здатна поживити економічну активність як на загальнонаціональному рівні, так і на рівні громади. Формування інноваційної інфраструктури відбувається в умовах динамічної реструктуризації вітчизняного бізнес-середовища.

Узагальнено особливості реалізації реформи децентралізації в Україні: проаналізовано вплив реформаційних заходів на ефективність використання наявного виробничо-фінансового потенціалу суб'єктів господарювання та узагальнено перспективи залучення додаткових фінансових ресурсів на стимулювання інноваційної діяльності.

Проаналізовано фактори, що мають вплив на рівень фінансової стабільності громади та сприяють збільшенню фінансування сфери інновацій. В ході дослідження було визначено, що децентралізація має певні переваги, зокрема в контексті розподілу повноважень щодо управління власними доходами бюджетів ОТГ; проте, стан інноваційної активності в Україні досі залишається мінливим. В умовах децентралізації основними причинами цього є недостатня впорядкованість інноваційної політики та низька ефективність управлінських рішень органів державної, регіональної і місцевої влади.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, інновації, інноваційна інфраструктура, інноваційна діяльність, державна інноваційна політика, Стратегія інноваційного розвитку України.

The article is devoted to the generalize the development trends of innovation infrastructure of amalgamated territorial communities (ATCs); the current state of innovation activities and investigation of the factors that have an impact on the promotion of innovations at the community levels are analyzed.

It is proved that improving the effectiveness of innovation management is one of the main priorities in the context of the global reformation. This probably reflects the fact that sound government innovation policy contributes to the efficiency and development economic activity at the national, local and community levels. Building the necessary innovation infrastructure is taking place against the background of complex business environment transformations.

Features of decentralization in Ukraine are summarized: the impact of reform measures on the efficiency use of the productive capacity and financial potential of business entities is analyzed; the prospects for leveraging increased flows for the development of innovation activities, in particular for community levels are summarized. Factors that influence on communities' financial stability and encourage investment in the innovation infrastructure of ATCs are analyzed.

The study has found that decentralization is beneficial in many aspects, particularly with a view to improving coordination of budget revenue management at the community levels. However, the development of invention activities is vary in Ukraine. In a decentralized environment the main reasons for this seem to be: firstly, inadequate or inappropriate innovation policy; secondly, ineffective public management at the national, local and community levels.

Key words: decentralization, amalgamated territorial community, innovations, innovation infrastructure, innovation activity, public innovation policy, Strategy of innovative development of Ukraine.

Постановка проблеми. Сьогодні інноваційна інфраструктура ОТГ перебуває на етапі формування, а тому розробка дієвих методів, а також механізмів стимулювання її розвитку є важливим вектором діяльності державних, регіональних та місцевих органів публічного менеджменту. Децентралізація повноважень у сфері управління фінансовими і адміністративними процесами стимулює ефективність роботи господарюючих суб'єктів на місцевому рівні, зокрема і в напрямку впровадження ними інновацій, виробництва інноваційних товарів та надання інноваційних послуг. Тому, аналіз поточного стану інноваційної інфраструктури ОТГ є важливим тактичним кроком в контексті зміцнення інноваційного потенціалу країни; окреслення перспектив розвитку інноваційної діяльності в Україні сприяє розробці ефективної стратегії раціонального розподілу фінансових ресурсів, що необхідно для зміцнення конкурентних переваг громади на загальнонаціональній чи міжнародній арені. Таким чином, подальші дослідження мають бути спрямовані на формування результативних механізмів стимулювання місцевого економічного розвитку шляхом ефективного управління інноваційною інфраструктурою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням формування та розвитку інноваційної інфраструктури в умовах децентралізації присвячено праці багатьох науковців. Науковцями Г. Амброзіус та К.-Г. Франке було запропоновано трактування категорії «інноваційна інфраструктура» з трьох позицій [1]:

1. структурної – визначає інноваційну інфраструктуру як перелік елементів, секторів або областей, які із суб'єктивних або будь-яких інших причин належать до інфраструктурного забезпечення та стимулюють розвиток інноваційної діяльності ОТГ. Раціональне поєднання інфраструктурних об'єктів (господарюючих суб'єктів, установ, організацій чи їх об'єднань будь-якої форми власності, що надають послуги із забезпечення інноваційної діяльності) гарантує створення сприятливого середовища і реальних можливостей для виробництва і реалізації інновацій на місцевому рівні;

2. атрибутивної – визначає перелік критеріїв для класифікації інноваційної інфраструктури, а також окреслює соціальні та економічні відмінні риси інфраструктур;

3. функціональної – розглядає інноваційну інфраструктуру в контексті тих функцій, виконання яких на неї покладено [1, с. 8-9].

Наведена класифікація була узагальнена Ю. Бочаровою, яка досліджуючи поняття «інноваційна інфраструктура» дійшла висновку, що окреслену

економічну категорію доцільно розглядати як специфічний елемент національної інноваційної економіки, з одного боку, та як специфічний різновид інфраструктури, з іншого [2, с. 62].

Визначення ролі інноваційної інфраструктури в умовах децентралізації та реалізації стратегії регіонального розвитку здійснили О. Амоша, А. Землянкін і І. Підоричева [3]; науковці у своїх працях запропонували потенційно ефективні підходи управління інноваціями як на рівні регіонів, так і на рівні окремих громад. О. Зарічна [4] проаналізувала механізм формування інноваційної інфраструктури ОТГ шляхом розвитку транскордонного партнерства. В. Сиченко, О. Мартиненко та С. Якименко [5] дослідили роль інноваційної інфраструктури ОТГ в процесах створення високоефективних новітніх механізмів розвитку державного та місцевого управління. Науковці переконані, що інноваційну інфраструктуру ОТГ можна розглядати як механізм, завдяки якому відбувається збалансування регуляторних функцій органів державної та місцевої влади у сферах публічного управління та розвитку інноваційних технологій [5, с. 796]. Основні мотиви вдосконалення інноваційної інфраструктури ОТГ для різни учасників вітчизняної сфери інноваційної діяльності визначив В. Узунов [6]. Стан та перспективи вдосконалення нормативно-правового підґрунття процесів формування і розвитку інноваційної інфраструктури регіонів проаналізували О. Захарова та І. Барбанова [7].

Недоліки інноваційної інфраструктури регіонів та громад проаналізував К. Сіренко [8]; дослідник у своїх працях стверджує, що в умовах трансформації територіально-адміністративного устрою України досі не сформовано збалансованої, скоординованої і всеохоплюючої моделі управління розвитком інноваційних процесів: більшість елементів інноваційної інфраструктури не адаптовані до рівня соціально-економічного розвитку ОТГ, майже не діють венчурні фонди і центри трансферу технологій, відсутня регіональна та місцева підтримка діяльності винахідників, науковців, які мають розроблені науково-технічні продукти тощо [8, с. 71].

Мета статті. Наукова стаття являє собою оригінальне дослідження стану та перспектив розвитку інноваційної інфраструктури ОТГ в умовах реалізації публічними органами влади реформи фінансової, політичної та адміністративної децентралізації. Для досягнення поставленої мети в процесі дослідження було сформовано та вирішено такі завдання:

– охарактеризувати сутність та значення інноваційної інфраструктури ОТГ в умовах

трансформації соціально-економічного простору країни;

– проаналізувати поточний стан інноваційної активності в Україні, а також фактори, що мають найбільший вплив та визначають ступінь розвитку інновацій на рівні громади;

– окреслити перспективи та переваги розвитку інноваційної інфраструктури на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Прискорені темпи трансформації соціально-економічних процесів, а також діяльності суспільства у сфері інновацій стимулюють зміни у сучасному глобалізованому середовищі. Проте, вітчизняна інноваційна інфраструктура досі знаходиться на етапі формування, що є результатом низькоефективної та непослідовної державної, регіональної і місцевої політики щодо переведення України на інноваційний шлях розвитку. Реформа децентралізації відкриває додаткові можливості для створення потужної інноваційної екосистеми, яка має включати сукупність інституцій, відносин,

інфраструктурного забезпечення, а також різних видів ресурсів, задіяних у процесі створення та застосування наукових знань та технологій, необхідних для розвитку інноваційної діяльності. Ефективною можна визначити таку інноваційну інфраструктуру, яка була би здатна підвищувати розвиток інноваційної культури в державі, використовуючи, крім фінансових, інші механізми розвитку інноваційної діяльності.

Сьогодні вже не існує єдиної концептуальної моделі, яка б забезпечила стабільний розвиток інноваційної інфраструктури будь-якої країни, регіону чи окремої громади. Формування інноваційної інфраструктури вітчизняних ОТГ відбувається в ході реалізації Україною Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року (далі – Стратегії) [9], відповідно до якої ключовими пріоритетами було визнано наступні (рис. 1):

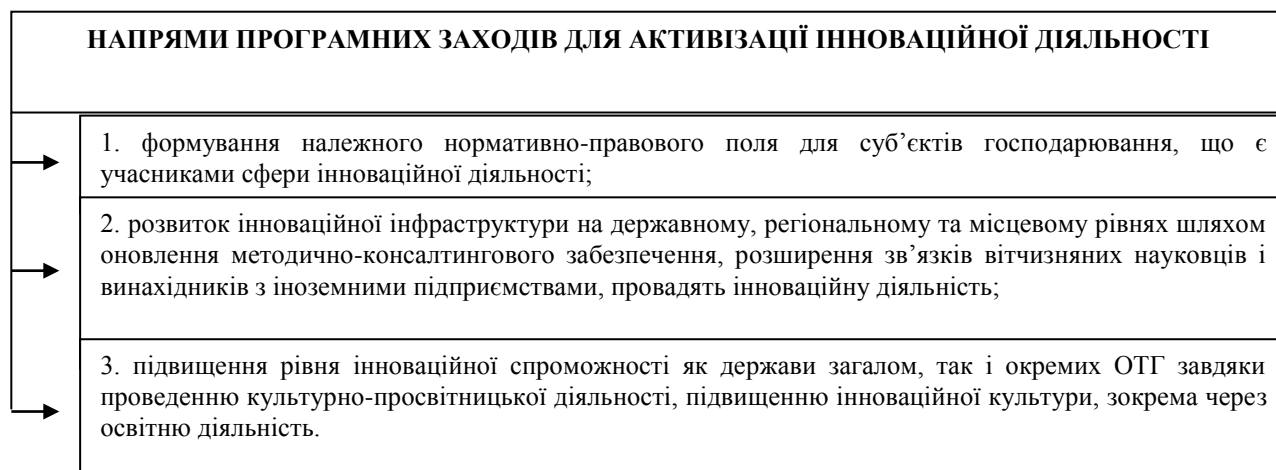


Рис. 1. Напрями програмних заходів для активізації інноваційної діяльності

Джерело: складено автором за даними [9]

Таким чином, відповідно до визначених у Стратегії пріоритетів метою розвитку інноваційної інфраструктури ОТГ варто вважати:

– по-перше, формування сприятливого середовища для наукомісткої, результативної, а також енергоефективної роботи підприємств, в тому числі малого і середнього бізнесу;

– по-друге, об'єднання в єдину систему всіх інноваційних процесів, які виникли в межах територіальної одиниці [10, с. 271].

В контексті налагодження взаємоузгодженості інноваційних процесів на рівні

громади особливо важливим є співпраця між різними суб'єктами – організаціями, інституціями, що належать до об'єктів інноваційної інфраструктури та сприяють інноваціям на всіх етапах створення і виведення інноваційного продукту на місцевий ринок.

Розвиток інноваційної інфраструктури ОТГ відбувається у напрямку досягнення певних мотивів, які відрізняються для державних чи місцевих органів публічного управління та комерційних організацій (табл. 1):

Мотиви розвитку інноваційної інфраструктури ОТГ для різних учасників сфери інноваційної діяльності

МОТИВИ РОЗВИТКУ ІННОВАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ОТГ	
<i>для держави</i>	
1.	Ефективність інноваційної інфраструктури ОТГ впливає на кількість та прибутковість об'єктів малого і середнього бізнесу – ефективніша господарська діяльність призводить до більшої частки внеску підприємств у власні доходи ОТГ, прискорює дифузію нововведень, стабілізує соціально-економічні процеси та зміцнює національну економіку країни загалом;
2.	Створення розгалуженої мережі інноваційної інфраструктури ОТГ простимулює розвиток національного ринку праці завдяки створенню нових робочих місць для висококваліфікованих фахівців, інноваційних закладів інфраструктури;
3.	Реалізація раціональної інвестиційної політики ОТГ сприятиме залученню додаткових інвестиційних ресурсів з метою їх вкладення у виробництво інноваційної продукції не лише на місцевому, а і на загальнонаціональному рівнях.
<i>для органів публічного управління ОТГ</i>	
1.	Використання інноваційних підходів організації соціально-економічних процесів в межах окремих громад зумовить, з одного боку, активний обмін результатами науково-дослідних робіт, а з іншого боку, загострить міжрегіональну боротьбу, яка сприятиме побудові інноваційної економіки ОТГ та підвищенню конкурентоздатності громади;
2.	Можливість здійснення безпосереднього контролю органами місцевого самоврядування за інноваційними процесами та їх розвитком;
3.	Покращення природокористування, рівня ресурсозбереження та екологічності діяльності за рахунок використання інновацій та інноваційних технологій, розроблених із врахуванням особливостей організації ОТГ;
4.	Високий рівень особистісного морального заохочення органів місцевого самоврядування щодо формування та реалізації певного інноваційного проекту з метою підвищення інноваційного розвитку ОТГ.
<i>для комерційних організацій</i>	
1.	Ефективна організація об'єктів інноваційної інфраструктури ОТГ сприятиме майбутній безперешкодній реалізації власнерозроблених інноваційних проектів, що збільшить власні доходи як суб'єктів господарювання, так і громади загалом;
2.	Використання інноваційної інфраструктури у виробничо-господарських процесах зумовить зменшення витрат на виробництво високотехнологічної продукції;
3.	Завдяки реалізації науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (далі – НДДКР), а також використанню інноваційної матеріально-технічної бази забезпечується максимізація підприємницького прибутку.

Джерело: складено автором за даними [6]

Таким чином, мотиви щодо розвитку інновацій відрізняються, проте якість та рівень ефективності інноваційної інфраструктури ОТГ залежить не лише від вмотивованості учасників інноваційних процесів. Першочерговим фактором стимулювання є достатній обсяг фінансового забезпечення, його джерелами можуть бути такі:

1. бюджетні кошти;
2. інвестиційні ресурси, дієвим механізмом залучення яких є формування індустріальних (промислових) парків в межах ОТГ, зокрема:
 - грінфілд (greenfield) – тип парку, створення якого здійснюється на незабудованій земельній ділянці. Його характерною рисою є незабезпеченість інфраструктурою, що створює можливості для формування новітнього, інноваційного, високоефективного інфраструктурного комплексу із врахуванням конкурентних переваг та потреб ОТГ;
 - браунфілд (brownfield) – тип парку, формування якого здійснюється на базі раніше існуючих виробничих майданчиків. Як правило,

такий парк забезпечений інфраструктурою (зокрема, будівлями, спорудами), проте фінансування здійснюється з метою реконструкції відповідно до спеціалізації парку і потреб його резидентів;

3. кредитні ресурси;
4. альтернативні (грантові) ресурси – сукупність фінансових ресурсів, які безповоротно надаються на конкурсній основі на чітко визначені цілі щодо розвитку інноваційної інфраструктури та вирішення потреб соціально-економічного розвитку місцевої громади; їх інвестування здійснюється у формі міжнародної технічної допомоги на потреби регіонального (місцевого) розвитку, грантів міжнародних донорських організацій, благодійних внесків та пожертв, а також в межах проектів корпоративної соціальної відповідальності [11, с. 27].

Децентралізація стала причиною збільшення власних доходів ОТГ, що варто розглядати як можливість для розвитку інноваційної інфраструктури (рис. 2):



Рис. 2. Динаміка власних доходів ОТГ протягом 2015-2020 рр., млрд грн

Джерело: складено автором за даними [12]

Таким чином, громади, отримуючи додаткові фінансові ресурси, здатні забезпечити формування і реалізацію місцевих інноваційних програм; ОТГ набуває прав та обов'язків щодо самостійної підтримки і розвитку інноваційної інфраструктури, а також всіх видів інноваційної діяльності, реалізація яких є найбільш доцільною в соціально-демографічних, економічних та політичних умовах

громади. Впровадження інновацій стає легшим завдяки спрощенню механізму виділення коштів зі своїх власних бюджетів на провадження НДДКР. Результатом раціональної організації фінансових потоків є не лише оновлення інноваційної інфраструктури ОТГ, а і зміна інноваційної активності господарюючих суб'єктів громади (табл. 2):

Таблиця 2

Показники розвитку інноваційної діяльності в умовах збільшення ОТГ протягом 2015-2019 рр.

Показник	Роки				
	2015	2016	2017	2018	2019
1	2	3	4	5	6
Кількість інноваційно активних підприємств, в т.ч.:	824	834	759	777	782
у % до загальної кількості обстежених підприємств	17,3	18,9	16,2	16,4	15,8
Кількість упроваджених у виробництво нових технологічних процесів, од.	1 217	3 489	1 831	2 002	2 318
Кількість упровадженої інноваційної продукції, од.	3 136	4 139	2 387	3 843	2 148
Витрат на інноваційну діяльність, млн грн	13 813,7	23 229,5	9 117,5	12 180,1	14 220,9
Обсяг реалізованої інноваційної продукції, млн грн	23 050,1	-	17 714,2	24 861,2	34 264,9

Джерело: складено автором за даними [13]

Зміна рівня інноваційної активності вітчизняних суб'єктів господарювання протягом 2015-2019 рр. відображена на рис. 3 та рис. 4. Показники, що характеризують динаміку розвитку інновацій в умовах децентралізації наведено в табл.3.

Рис. 2 свідчить про позитивну динаміку власних доходів місцевих бюджетів протягом досліджуваних років; в свою чергу, данні щодо рівня інноваційної активності вітчизняних суб'єктів

господарювання (рис. 3, 4 табл. 2, 3) відображають, що інноваційна діяльність в Україні є нестабільною, оскільки знаходиться на етапі розвитку. Проте, формування громад та розподіл владних повноважень у сфері управління адміністративними і фінансовими питаннями триває до сьогодні, тому децентралізація не має суттєвого стимулюючого впливу на інноваційну активність і інфраструктуру ОТГ.

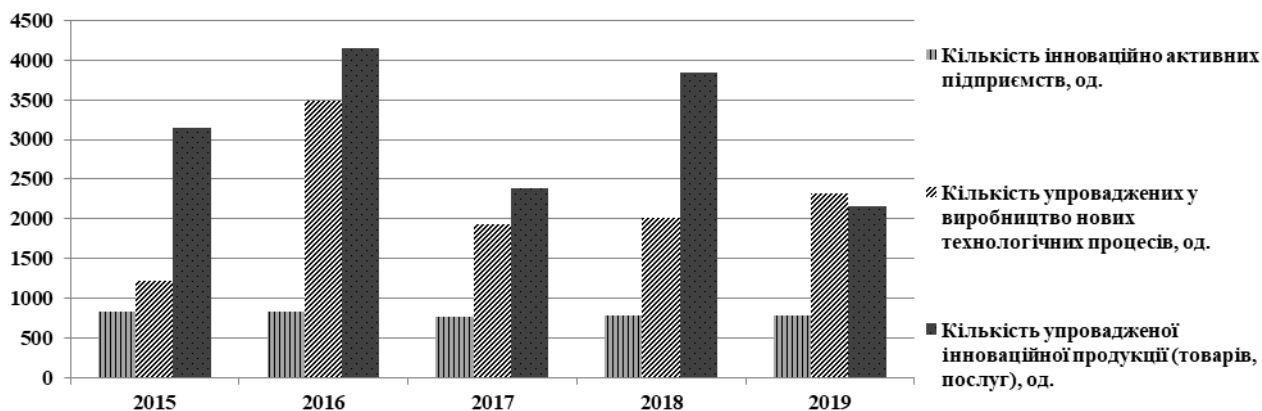
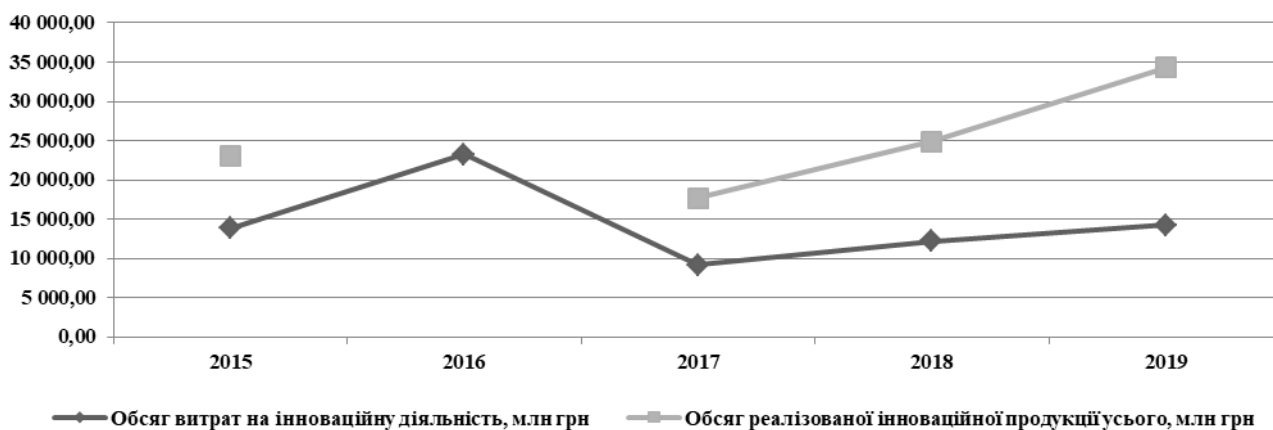


Рис. 3. Кількісні показники розвитку інноваційної діяльності в Україні

Джерело: побудовано автором за даними [13]

Рис. 4. Обсяги витрат на інноваційну діяльність, а також реалізованої інноваційної продукції в Україні
Джерело: побудовано автором за даними [13]

Таблиця 3

Показники динаміки розвитку інновацій протягом 2017-2019 рр.

Показник	Абсолютний приріст				Відносний приріст, %			
	2016/ 2015	2017/ 2016	2018/ 2017	2019/ 2018	2016/ 2015	2017/ 2016	2018/ 2017	2019/ 2018
Кількість інноваційно активних підприємств, од.	10	-75	18	5	1,2	-9,0	2,4	0,6
Кількість запроваджених у виробництво нових технологічних процесів, од.	2 272	-1 558	71	316	186,7	-44,7	3,7	15,8
Кількість запровадженої інноваційної продукції, од.	1 003	-1 752	1 456	-1 695	32,0	-42,3	61,0	-44,1
Витрат на інноваційну діяльність, млн грн	9 415,8	-14 112,0	3 062,6	2 040,8	68,2	-60,8	33,6	16,8
Обсяг реалізованої інноваційної продукції, млн грн	-23 050,1	17 714,2	7 147,0	9 403,7	-100,0	-	40,3	37,8

Джерело: розраховано автором за даними [13]

Отже, розвиток інноваційної інфраструктури громад є особливо перспективним напрямом роботи в контексті підвищення конкурентоздатності вітчизняного виробництва на рівні глобальної міждержавної співпраці. Основними перевагами розвитку інноваційної інфраструктури саме на місцевому рівні є такі [14, с. 12-13]:

1. безпосередня близькість виробників різних галузей, що завчасно пропонують спеціалізовані товари/послуги та пристосовуються до змін попиту;
2. залучення місцевих суб'єктів інноваційної діяльності до транснаціональних мереж;
3. формування специфічної культурної та інституційної інфраструктури, яка виникає всередині промислових кластерів і яка важлива для результативної роботи єдиної локальної соціально-економічної системи;
4. створення локальних фондів робочої сили з концентрацією специфічних навиків і форм навчання фахівців;
5. спрощений механізм формування моделі довірливих відносин між економічними суб'єктами місцевого рівня.

Таким чином, фінансова самостійність територіальних громад, яка є наслідком реалізації реформи фінансової (фіскальної) децентралізації, повноваження щодо розпорядження місцевими грошовими ресурсами, а також підвищена відповідальність органів місцевого самоврядування за фінансово-економічну стабільність та соціальний розвиток створюють необхідне підґрунтя та мотиви для формування потужної інноваційної інфраструктури.

Висновки. Проведений аналіз відобразив, що стан розвитку інноваційної інфраструктури ОТГ, а також інноваційна активність в Україні перебувають на рівні, який не здатен забезпечити державі конкурентоздатність. Основними факторами, які чинять дестимулюючий вплив на розвиток інноваційної інфраструктури громад є:

- недостатня нормативно-правова врегульованість питань розвитку інноваційної інфраструктури ОТГ та трансферу технологій;
- безсистемність та непослідовність в реалізації державної, регіональної і місцевої інноваційної політики;
- низький рівень залучення додаткових фінансових ресурсів (зокрема, іноземних інвестицій) на розвиток інноваційної інфраструктури ОТГ.

Подальші дослідження мають бути спрямовані на вдосконалення положень регіональної і місцевої інноваційної політики, стратегія і тактика якої повинні бути направлені на активізацію механізмів стимулювання і підтримки інноваційної інфраструктури, підприємств та суб'єктів господарювання, які є головними учасниками

вітчизняної сфери інноваційної діяльності та забезпечують впровадження і реалізацію інноваційних видів товарів чи послуг.

Список використаних джерел:

1. Ambrosius G., Henrich-Franke C. *Integration of Infrastructures in Europe in Historical Comparison*. Cham: Springer International Publishing, 2016. 210 p.
2. Бочарова Ю.Г. *Розвиток інноваційної інфраструктури національної економіки: теорія та практика: дис. д-ра екон. наук : 08.00.03. Дніпро, 2019. 427 с.*
3. Амоша О.І., Землянкін А.І., Підоричева І.Ю. Удосконалення системи управління інноваціями як умова прискорення структурних реформ в Україні. *Економіка України*. 2015. № 9. С. 49-65.
4. Зарічна О.В. Формування інноваційної інфраструктури на засадах транскордонного партнерства. *Вісник Київського національного університету технологій та дизайну. Серія: Економічні науки*. 2018. № 4. С. 30-37.
5. Sychenko V., Martynenko O., Yakimenko S. Establishment and improvement of mechanisms of innovative development of public administration in Ukraine. *Public Administration and Regional Development*. 2020. Vol. 9. pp. 796-816.
6. Узунов В.В. Розвиток інноваційної інфраструктури регіонів України. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2012. №8. Available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=638> (дата звернення 23.01.2021 р.).
7. Захарова О. В., Барбанова І.С. Нормативне підґрунтя активізації інноваційного розвитку регіонів України. *Економіка і організація управління*. 2019. №1. С. 53-63.
8. Сіренко К.Ю. Інноваційна інфраструктура як головна рушійна сила в розвитку інновацій. *Інфраструктура ринку. Сер.: Економіка та управління національним господарством*. 2019. №27. С. 68-73.
9. Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 р. № 526-р. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019-%D1%80#Text> (дата звернення 23.01.2021 р.).
10. Ерыгин Ю.В., Борисова Е.В. Концепция построения инновационной инфраструктуры в регионе. *Вестник Сибирского государственного аэрокосмического университета им. академика М.Ф. Решетнева*. 2014. №4 (56). С. 269-275.
11. Мироненко Є., Андрусів В., Яцковський С., Брик Я. Індикатори успішності та їх інструменти в системі управління місцевими громадами: доповідь. Київ: Ukrainian Institute for the Future, 2020. Available

at:

https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/610/indykatory_cmprsd_.pdf (дата звернення 23.01.2021 р.)

12. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2020 року, Міністерство розвитку громад та територій України, 2020. Available at: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> (дата звернення 23.01.2021 р.)

13. Наукова та інноваційна діяльність України: статистичний збірник / Державна служба статистики України. Київ, 2020. Available at: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2020/zb/09/zb_nauka_2019.pdf (дата звернення 23.01.2021 р.)

14. Юрченко К. Г. Роль підприємництва при впровадженні інновацій для розвитку регіонів України: аналітична записка. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2018. 27 с. Available at: http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/1_Yurchenko-dc64e.pdf (дата звернення 23.01.2021 р.)

References:

1. Ambrosius, G., Henrich-Franke, C. (2016), "Integration of Infrastructures in Europe in Historical Comparison", Cham: Springer International Publishing, 210 p.

2. Bocharova, Yu. G. (2019), *Development of the innovation infrastructure of the national economy: theory and practice*. Doctor's thesis. Dnipro: Higher education institution „Alfred Nobel University” [in Ukrainian].

3. Amosha, O. I., Zemlyankin, A. I., Pidorycheva, I. Yu. (2015), "Improvement of the system of management of innovations as a condition of acceleration of structural reforms in Ukraine", *Ekonomika Ukrainy*, vol. 9, pp. 49-65 [in Ukrainian].

4. Zarichna, O.V. (2018), "Building innovation infrastructure in the framework of cross-border partnerships", *Visnyk Kyi'vs'kogo nacional'nogo universytetu tehnologij ta dizajnu. Serija: Ekonomichni nauky*, vol. 4, pp. 30-37 [in Ukrainian].

5. Sychenko, V., Martynenko, O., Yakimenko, S. (2020), "Establishment and improvement of mechanisms of innovative development of public administration in Ukraine", *Public Administration and Regional Development*, vol. 9, pp. 796-816.

6. Uzunov, V. V. (2012), "Development of region's innovative infrastructure in Ukraine", *Elektronnyj zhurnal «Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvytok»*, vol. 8, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=638> (Accessed 23 January 2021) [in Ukrainian].

7. Zakharova O., Barbanova I. (2019), "Regulatory basis for activization of innovative development of the regions of Ukraine", *Ekonomika i*

organizacija upravlinnja, vol. 1, pp. 53-63 [in Ukrainian].

8. Sirenko K. (2019), "Innovative infrastructure as main manager for development of innovations", *Infrastruktura rynku. Ser.: Ekonomika ta upravlinnja nacional'nym gospodarstvom*, vol. 27, pp. 68-73 [in Ukrainian].

9. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), "Strategy for the development of innovation through 2030", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019-%D1%80#Text> (Accessed 23 January 2021).

10. Erygin, Yu. V., Borisova, E. V. (2014), "Concept of building an innovation infrastructure in the region", *Vestnik Sibirskogo gosudarstvennogo ajerokosmicheskogo universiteta im. akademika M.F. Reshetneva*, vol. 4 (56), pp. 269-275 [in Russian].

11. Myronenko, Je., Andrusiv, V., Jackovs'kyj, S., Bryk, Ja. (2020), "Performance indicators and their tools in the local community management system: report", Kyiv: Ukrainian Institute for the Future, available at: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/610/indykatory_cmprsd_.pdf (Accessed 23 January 2021) [in Ukrainian].

12. The Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine (2020), "Monitoring of the process of the decentralization of power and reform of local self-governance as of 10 September 2020", available at: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> (Accessed 23 January 2021) [in Ukrainian].

13. The State Statistics Service of Ukraine (2020), "Scientific and innovative activities Ukraine: statistical publication", available at: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2020/zb/09/zb_nauka_2019.pdf (Accessed 23 January 2021) [in Ukrainian].

14. Yurchenko, K. (2018), "The role of entrepreneurship in the implementation of innovations for the development of the regions of Ukraine: an analytical note", Kyiv: The National Institute for Strategic Studies, 27 p., available at: http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/1_Yurchenko-dc64e.pdf (Accessed 23 January 2021) [in Ukrainian].

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

UDK 336.25:332.1

DOI [https://doi.org/10.46922/2306-6806-2021-2-2\(18\)-34-42](https://doi.org/10.46922/2306-6806-2021-2-2(18)-34-42)**ISRAEL OLUWASEYIDAYO IDRIS,***graduate student of the Department of Public Administration, Public Administration and Regional Economy, Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics***N. YUSHCHENKO,***graduate student of the Department of Public Administration, Public Administration and Regional Economy, Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics***ІСРАЕЛ ОЛУВАСЕЙІДАЙО ІДРІС,***аспірант кафедри державного управління, публічного адміністрування та регіональної економіки, Харківського національного економічного університету ім. С. Кузнеця***ЮЩЕНКО Н.,***аспірант кафедри державного управління, публічного адміністрування та регіональної економіки, Харківського національного економічного університету ім. С. Кузнеця***ASSESSMENT OF UKRAINE'S HEALTH FINANCING SYSTEM
TOWARDS ITS REFORMED HEALTH GOVERNANCE****ОЦІНКА СИСТЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я
УКРАЇНИ ДО МЕДИЧНОЇ РЕФОРМИ**

The article examines the current state of health care in Ukraine, develops recommendations for assessing the financing and reform of health care. It is investigated that today the status of the Ukrainian health care system has many shortcomings. This situation is due to deep shortcomings in the national health system due to lack of modernization, ignoring the needs of the population, failure to use modern world trends, inefficient operation of the system and high levels of corruption. As a result of the study, it was proved that the new reform of POPs in the interaction of business structures, society and the state should include the creation of institutions, mechanisms and tools for adaptation and attraction of private sector investment in this area.

Key words: financing, reform, healthcare, national strategy, business structure.

У статті досліджено існуючий стан сфери охорони здоров'я в Україні, розроблено рекомендації щодо оцінки фінансування і реформування сфери охорони здоров'я. В Україні необхідно провести реформу охорони здоров'я, особливо у частині фінансування галузі. Найбільш гострою соціальною проблемою в Україні є незадовільний стан системи охорони здоров'я. Однак зміцнення здоров'я населення неможливе без підвищення якості та ефективності медико-санітарної допомоги, достатнього рівня забезпечення кваліфікованими медичними кадрами і відповідного рівня фінансування. Впровадження ефективних механізмів фінансування – це важлива складова процесу реорганізації охорони здоров'я, яка передбачає низку кардинальних змін в цій галузі. Досліджено, що сьогодні статус української системи охорони здоров'я має багато недоліків. Таку ситуацію обумовлюють глибинні недоліки, накопичені у національній системі охорони здоров'я через відсутність модернізації, ігнорування потреб населення, невикористання сучасних світових тенденцій, неефективну роботу системи та високий рівень корупції. В роботі відмічено, те що, під час реформування та системи охорони здоров'я України мають бути окреслені цілі та принципи, виконання яких допоможе реалізувати соціальні цінності. Право людини на здоров'я повинно базуватися на економічному та

соціальному розвитку і політичній стабільності. Зазначено, що під час впровадження нової реформи системи охорони здоров'я необхідно звернути увагу на відомі типи й джерела фінансування цієї сфери. У результаті проведеного дослідження доведено, що нова реформа СОЗ при взаємодії бізнес-структур, суспільства та держави повинна включати створення інститутів, механізмів та інструментів щодо адаптації та залучення в цю сферу інвестицій приватного сектору. Це може здійснюватися за рахунок: впровадження державно-приватного партнерства; підвищення рівня корпоративної соціальної відповідальності; запровадження добровільного та обов'язкового медичного страхування; використання коштів венчурних компаній та венчурної благодійності; впровадження лізингу на медичне устаткування; залучення коштів бізнес-структур та приватних інвесторів; використання добровільних внесків пацієнтів тощо.

Ключові слова: фінансування, реформа, охорона здоров'я, національна стратегія, бізнес-структури.

Formulation of the problem. Health financing determines health systems' capacity and performance to maintain a better human welfare (WHO, 2008). The general belief and theory used to judge the performance of a health system is the ability of the system to improve and achieve the highest health status for its citizen, taking into consideration the prevalence and incidence of morbidity and mortality (WHO 2000). However, in recent time, the integration of economics, sociology, anthropology and other social science disciplines into the science of medicine, now called public health or social medicine science; has unveiled the other side of the coin of why the health system performance should be judged using Utilitarianism theory. Injuries, illnesses and diseases continually put humans in a state of moral dilemma of choices which leads to the two major health outcomes of their choices, videlicet, overall well-being (happiness) or (minimal) suffering. Ideally, the country's citizens should choose happiness over pain. However, the non- and medical procedures to the health outcome rule the choice of the citizens, which most times do not lead to more positive health outcomes. The state these populations are born (rural/urban), grown (culture, education/social status), lived (lifestyle, religion, tradition), worked (occupation) and their age determines choices to the non- and medical procedures. For example, as much as Ukrainians or the Dinkas of South Sudan know the health outcome of COVID-19 infection among the elderly age, these age groups find one of the preventive measures (hand-shaking) disrespectful and so, reject and compromise on it. Furthermore, a lady with a critical illness from a fatal accident caused by very poor traffic or road management by the government; has been asked to undergo a surgery which she rejected due to local cultural belief; her illness was predetermined to lead to death in a few years if the surgery is not performed. Last example, a very elderly patient required a pig-derived medicine for one of the complications of COVID-19; however, has refused to take the medicine due to his religious belief. In this regard of utilitarianism law in healthcare as explained above, It is justifiable but polemical that the main objective of a health system is to provide the best standard of health for the greatest number of her citizens. This paper strongly argues that

the performance of a health system is its ability to continually strive to provide the minimal-sufficient resources, which should be equitably distributed to meet the large and diverse health choices and needs of its population for a better health outcome for all its citizens.

In abutment to the above, there is no system if there is no resources. Insufficient resources or proper management of resources, increases the risk of the health system in failing to deliver the expected scope at the appropriate time. For example, lack and scarce health funds result in lack of medicines, a shortfall of qualified essential healthcare providers, and certainly, citizens will lack minimal health education as there will be no health promotion and disease prevention programmes (WHO, 2008). On the other hand, the above will still occur with sufficient health funds if there are no proper health financing mechanisms. In that regard, financing in healthcare can be considered as a larger work done than the generation and pooling of health funds alone, which most low and middle income countries like Ukraine have failed to understand. The aim of health financing can be expressed in several ways, but there is a general agreement that health financing systems should only try to raise enough funds for health, but should do so in a means that encourages people to easily access needed healthcare services without the risk of huge financial hardship. This simply means that there are two objectives related: raising enough funds and to make provisions to protect the population from financial risk. The technical and allocative efficient use of these available funds will make these objectives easier to obtain. Hence, the health financing system is mostly segmented conceptually into three broad functions which are: revenue collection, Fund pooling and provision/purchase of services (WHO, 2008). Herein, the globally accepted definition for health financing is the role of the health system to focus on the accumulation, mobilization and equity-allocation of financial resources to meet the health needs of a populace within its health system; either a community health system, district health system or a national health system. While the process of achieving this should be centred on making provisions for availability of funds for needed medical and nonmedical

commodities, provision of right monetary incentives to healthcare providers, all to ensure that public and private health care services are made available, affordable and easily accessible to all individuals (WHO 2000).

In majority of the low- and middle-income countries (LMICs), funding for health comes from both external and domestic sources, not excluding Ukraine. Despite the substantial upgrade of foreign assistance to Ukraine for health since 2000, the available resources are still not enough to achieve the targets of the Millennium Development Goals (MDGs) with the basic set of needed intervention (WHO, 2008).

Analysis of recent research and publications.

Ukraine is a lower middle-income country. It ranked 52 globally in GDP in 2005 at \$6,977.25; while in 2019 it ranked 119th globally at \$13341.21 (World Bank, 2005; World Bank 2020). GNI based on PPP of Ukraine increased from 195,874 million international dollars in 2000 to 579,590 million international dollars in 2019 growing at an average annual rate of 6.14%. In Ukraine, healthcare expenditure is low by regional standards and has not accelerated as a proportion of Gross Domestic Product since the mid 1990s. The percentage share of the national budget allocated to health was 10.4% in 2015 to 9.2% in 2020 (WHO, 2020). The majority of government spending pays for inpatient medical services, with only a small quota (22.7%) going to outpatient services. In the past, Ukraine has an elaborate guaranteed package of healthcare services provided freely at the point of use as a constitutional right, though user charges are widely levied in the Ukrainian Health system (Lekhan and Richardson, 2014). A reform of the means for equalization of regional health care budgetary funding was part of an overall budget reform (Lekhan, Rudy and Shishkin, 2007). After the era following Ukrainian independence in 1991, the government made several efforts to reform the Semashko public health care system, but implementing these reforms has not seen the light at the end of the tunnel, and public policy has focus more at sustaining the already existing system ((Lekhan, Rudy and Shishkin, 2007).

In previous years, several means of obtaining funds from Ukrainian for health care financing have surfaced, specifically voluntary sickness funds, with new models being examined in different pilot regions (Lekhan, Rudy and Shishkin, 2007). In other aspects the public financing procedures remain the same as the soviet period. In the past years, reformation of health care has stood as a public policy priority. Strategic directions and specific framework of health care organization and financing are being deliberated, though without clarifying the issues of the current system. (Lekhan, Rudy and Shishkin, 2007). It should be noted that the health care system of Ukraine has been the

subject for strengthening since the past decade by World Health Organization and the World Bank (Lekhan, Rudy and Nolte, 2004)

In the past, the country, Ukraine has once had in the lead in guaranteeing free health care provision to its citizens among all commonwealth independent state (CIS) nations. According to Article 49 of the constitution of Ukraine which was adopted in 1996, the article stated that “everybody has the liberty to health care, health insurance and health protection. Health protection. This was achieved via the then highly functioning health protection guaranteed via state revenue to socioeconomic, sanitary and medical, prophylactic programs and health improvement. States and communal health care institutions rendered medical services for free with the principle of equality. There are no legal hindrances to receiving medical care for different population groups. According to article 38 of the principles of legislation on healthcare in Ukradards and restrictions into the guaranteed package of free health care, and to balance it with the country’s real economic and financial abilities.

The purpose of the article. The purpose of the article is to develop recommendations on the assessment of funding and reform health care.

Presenting main material.

Source of Financing/Funding of healthcare system in Ukraine

It is way beyond doubt that increasing public spending without restructuring the service infrastructure will not yield a sustainable solution (Ministry of Health of Ukraine, 2020). Plans are needed to re-distribute resources that are available posited that “every patient, based on his/her condition, has a right to be treated in any healthcare and prophylactic facility run by the government, if the facility has the ability of providing the required type of care.

The amount of government financing of the healthcare sector dropped notably as a result of the economic downturn in the 1990s (Lekhan and Richardson, 2014). This led to the state not providing real financial assistance for its commitments to providing universal health care for all Ukrainians for free (Lekhan and Richardson, 2014). In order to adjust the situation, the government made several attempts to introduce stale and increase the efficiency of the system to bridge the gap between public commitments and the human, infrastructural or human resources important to finance them which is adding to the budget deficit yearly. Debt reduction methods can’t be avoided in the short run with the measures being planned by the government to take Ukraine out of the economic quagmire, but they will be applied only after strengthening the efficiency and effectiveness of public spending and respect of the current economic capacity and budgetary resources. Given Ukraine's current

situation with a relatively large informal sector, it was past recommended that the majority of public financing should be gotten from general taxation revenues so as to reduce out-of-pocket expenditure; nonetheless there are several sustainable means of financing the health system in Ukraine (Lekhan and Richardson, 2014).

The federal and local self-government budgets make up the notable source of financing for healthcare (see table 1, 2). The total budget in Ukraine is obtained primarily from taxation revenues, revenues from trade with capital, non-fiscal income and other sources. The

most of all fiscal revenues goes to the national budget (Lekhan and Richardson, 2014). States and local budgets are gotten mainly from a portion of taxation that is raised in different territorial and administrative departments. This makes up roughly 85% of their fiscal incomes. Local budgets are obtained from land taxes, small business taxes, license fees on specific entrepreneurial activities, dues and duties, local taxes, vehicle taxes, environmental and pollution taxes.

Table 1

Consolidated spending priorities (all government tiers), 2015–2020

	Expenditure as a % of GDP						Expenditure as a % of total consolidated budget					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020 Planned	2015	2016	2017	2018	2019	2020 planned
Public administration	5.9	5.6	5.6	5.4	5.1	5.1	17.3	16.1	15.7	15.3	14.8	15.5
Debt servicing	4.3	4.0	3.7	3.3	3.0	3.1	12.7	11.5	10.5	9.3	8.8	9.6
Defence	2.6	2.5	2.5	2.7	2.7	2.6	7.7	7.1	7.0	7.8	7.8	8.0
Security and judiciary	2.8	3.0	3.0	3.3	3.6	3.3	8.1	8.6	8.4	9.4	10.5	10.1
Economic activities	2.8	2.8	3.4	4.0	3.9	4.1	8.3	7.9	9.7	1.3	11.2	12.5
Environment	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Housing and utilities	0.8	0.7	0.9	0.9	0.9	0.7	2.3	2.1	2.6	2.4	2.5	2.1
Health care	3.6	3.2	3.4	3.3	3.2	3.0	10.4	9.0	9.7	9.3	9.4	9.2
Education	5.7	5.4	6.0	5.9	6.0	5.9	16.8	15.5	16.8	16.8	17.4	17.8
Social protection	8.9	10.8	9.6	8.7	8.1	7.1	25.9	30.9	27.0	24.7	23.4	21.4
Total	34.2	35.0	35.4	35.1	34.5	32.9	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Sources: State Treasury Service of Ukraine (2020 b); State Statistics Service of Ukraine (2020 a)

The rates of national taxes are determined in line with taxation laws by the parliament (Verkhovna Rada) while local administrators set the rates for local dues and taxes. There are no taxes specifically set aside for financing the health sector and there is no system of tax relief for the purchase of health cover (Lekhan and Richardson, 2014).

The funding of healthcare is regarded to be a responsibility of the state. The government underfunds allocations which tend to force the local authorities to make use of their resources. In 2005, the local authority budget revenue basket was used to assist the social programme which is inclusive of health (Ganushchak, 2006). As financial resources are obtained through a structure of general taxation this ought to mean funding of healthcare is progressing.

However, there are some regressive traits in the Ukrainian system (Lekhan and Richardson, 2014). On the 13th of June 2007, Ukraine passed the national plan for Health care development and by 2010 (Cabinet of ministers Decree No. 815) aimed at reforming the health system. The plan deals with empowering the financial base of the sector via a change to social health insurance.

Out-of-pocket payments

The second source of health financing in Ukraine is the out-of-pocket payments. According to NHA, the share of out-of-pocket payments in total health expenditure in 2003-2008 was about 40% (Minimum 34.6% in 2007, maximum 42.5% in 2008) (Lekhan and Richardson, 2014). Out-of-pocket payments consistently are on the increase in all aspects

of expenditure in terms of medical and drug purchase, informal payments and official service charges. During the 1990s, the rate of formal out-of-pocket payments in total health care spending was on the rise importantly (from 19% in 1996 to 38% in 2000).

It was at equilibrium at 38% from 2000 to 2002 and then went down a bit to 32–34% from 2003 to 2006. The charges users pay is part of what makes up the small balance (7.3%–8.6%) of total expenditure of 19.7–22.5% of out-of-pocket payments for healthcare.

Out-of-pocket payments are majorly for the buying of medical and drug purchase for inpatient as

well as outpatient care (19.7–21.8% of total health care spending and 55.4–58.4% of the total volume of out-of-pocket payments between 2003 and 2005) (Gotsadze et al., 2006).

Retail pharmacies dole out 79% of all pharmaceuticals mainly to the citizen, while 21% go via hospitals. NHA data depict that out-of-pocket payments on medical supplies and pharmaceuticals supplies at pharmacies accountable for 1.3–1.4% of GDP in 2006, while 2.1–2.2% in 2008, there was a notable increase from 0.8% of Gross domestic product in 1996 (State Statistics Committee of Ukraine, 2010).

Table 2

Spending priorities of the Ukrainian central Government (including transfers), 2015–2020

	Expenditure as a % of GDP						Expenditure as a % of total consolidated budget					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020 Planned	2015	2016	2017	2018	2019	2020 planned
Public administration	5.2	5.0	4.8	4.6	4.3	4.3	18.1	17.4	17.2	16.7	15.9	16.4
Debt servicing	4.2	4.0	3.7	3.2	3.0	3.1	14.6	14.0	13.2	11.7	11.1	11.9
Defence	2.6	2.5	2.5	2.7	2.7	2.6	9.0	8.7	8.9	9.8	9.9	10.0
Security and judiciary	2.7	3.0	2.9	3.3	3.6	3.3	9.5	10.5	10.5	11.9	13.2	12.6
Economic activities	1.9	1.5	1.8	2.3	2.3	2.7	6.6	5.1	6.3	8.2	8.4	10.3
Environment	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.7	0.7	0.6	0.5	0.6	0.7
Housing and utilities	0	0	0.1	0	0	0	0	0	0.2	0	0	0
Health care	3.2	2.4	2.6	2.5	2.5	2.5	11.0	8.4	9.4	8.9	9.1	9.6
Education	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	1.2	0.7	0.9	1.0	1.0	1.2
Social protection	8.7	10.3	9.1	8.2	7.5	6.6	29.8	36.0	32.4	29.6	27.8	25.1
Total	29.0	28.7	28.1	27.7	27.1	26.2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Sources: State Treasury Service of Ukraine (2020 b); State Statistics Service of Ukraine (2020 a).

According to a social survey of households Conducted by the State Statistics Committee of Ukraine within 2008–2009, 89.0–90.4% of inpatients made payments for their pharmaceuticals directly themselves. NHA surveys discovered that, as well as pharmaceutical spending, the share of direct private spending on dental care is quite huge (32.9%), as is rehabilitation care (19.3% of total spending on these types of services). This survey discovered a rather small percentage of out-of-pocket payments in outpatient and specifically inpatient care based to disparity in the way data were obtained. Other statistical publications have provided data on informal payments to medical professionals (Lekhan and Richardson, 2014).

The government had tried to make payment regulation for health care services. The Cabinet of Ministers verdict of 1996 presents official user charges for health services and grants regional and local governments the autonomy of establishing their own fees for provision of health services at the community and state facilities. Based on this, the government doesn't control the prices of those services rendered for a particular fee in reality, but which are excluded from the official list of services paid for approval by the cabinet of ministers.

Furthermore, there are no official procedures to determine the full costs of medical services which include: low pay for medical staff and the weak

regulation of service providers, especially doctors and professionals which are part of the decision-making process. Further, the government is yet to be ready to accept its incapacity and ineffectiveness of making provisions for free health care in full, which allows tolerance towards informal payments, despite various anti corruption campaigns (Lekhan and Richardson, 2014).

Voluntary Health Insurance (VHI)

In order to protect themselves from pharmaceutical costs, some patients adopt VHI and sickness funds as a supplementary source of funding. VHI still performs a very minor task in health care financing in Ukraine. Despite the comparative growth in the number of insured people and insurance premiums, only 2.5% of the population use VHI, and its contribution to total health care spending is 0.8%. About 1.6% of the population takes part in sickness funds and contributes about 0.1% of entire resources to the system. The presentation and development of VHI became legal in 1996 when the *Law on Insurance* was passed.

VHI in Ukraine is provided exclusively by private insurance companies that

Mostly doesn't specialize in health. According to the State Statistics Committee of Ukraine, there are presently close to 100 private companies in the VHI market, rendering several health care packages (Kiselyev et al., 2004). Corporate (group) insurance, bought by an employer, is the main form of VHI. Individual cover insurance makes up only a small portion of VHI – individual clients make up only 10% of the total number of VHI contracts. Many companies purchase the VHI to alternate insurance without actuarial settlements, thereby substituting paid services by several financial schemes. The majority of VHI customers receive health services in the same state and community facilities as uninsured patients. Moreover, the same medical equipment is used in treating both groups and often they receive the same level of care. The main difference is that VHI offers partial coverage of pharmaceutical costs.

The framework within which VHI operates in Ukraine is not clearly defined. On the one hand it can be classified as a substitute, since it is used to cover expenses for drugs, laboratory work and other services that are not covered by the state health system in reality. However, these services are not officially sidelined from the list of services assured by the government. In fact a VHI client is often paying for what is supposed to be provided for free. VHI is intruding into the state health care domain by duplicating state commitments. There are several hindrances to VHI advancement in Ukraine. Firstly, the VHI premiums bought by employers for staff doesn't have any benefit of tax attached to it, this means employees do not have any impulse inclusive of health insurance in a benefit package.

The structure of funding public medical facilities is based on a spending estimate which negates the use of VHI resources to provide incentives for medical personnel. Doctors (and particularly surgeons) in public medical facilities resent treating insured patients, since they decline to pay informally. However, medical facilities sign contracts with insurance companies since it is now a legal way of selling medical services to the public. A significant proportion of VHI contracts are technically quasi-insurance, a disguise for patients paying for health services themselves. Patients pay official premiums into VHI, but the insurance company often acts merely as an agent, transmitting resources between the patient and the facility in purchasing health services. Also there is a noticeably low level of compensation from VHI, which fluctuates between 40% and 60% (Kapshuk, Sitnik & Pashchenko, 2007).

Sickness Fund

As an alternative means of mobilizing additional resources for the health system, quite a number of credit unions and sickness funds are being instituted in Ukraine with several charitable establishments and funds (Lekhan and Richardson, 2014). Sickness fund is a representation of a well-advanced network of NGOs created on a voluntary basis to complement the financing of the health system. Sickness funds the same functions as VHI on a non-profit –making basis. Legally, VHI companies are private organization interested in making profits, sickness funds diver in that regards as it is a charitable organization that operates in line with law on charity and charitable institutions and not interested in making profits because the organization is guided by common interest to better the healthcare of their members (Lekhan and Richardson, 2014). To become a member of a sickness fund is voluntary. It may include persons, working collectives, agencies and institutions paying premium for their members and enterprises. The performance of sickness funds lies on the nature and numbers of its members.

According to data from the Ministry of Health, the figure of sickness funds went up by 22 times between 1999 and 2006, but in 2009 they went drastically down due to the economic crisis. In 2009, over 750,000 Ukrainians or 1.6% of the population of Ukraine were under the cover of the sickness funds (Lekhan and Richardson, 2014).

Sickness funds cut short the general cost of drugs and medical devices to embers and encourage better observation of prescription practices. Despite the fact that sickness funds cover only a small minority of the population, their effect on the general health care expenditure is rather limited at 0.13% of the overall healthcare spending.

Parallel Health system

Several ministries and other government agencies have separate Parallel health systems for their workers. These parallel structures are financed directly from the national budget and almost 42% of health expenditure from the national budget is spent on parallel medical facilities and which is greater than 11% of the total public expenditure. According to data from 2008, the parallel healthcare network had 255 hospitals which is 10% of the total number of hospitals in the country and 435 outpatient polyclinics which is also 5.9% of the entire country.

External sources of funds

It is quite hard to ascertain the impact of external sources of financing in Ukraine. According to the NHA, the Overall donor activity generates little to financing the health sector which is less than 1% of total health spending (0.3%-0.7% in 2003-2008). Donors to the health sector include the government of foreign countries (Sweden, Germany, United Kingdom, United States of America, Japan and others) and international organizations (European Union, the Global fund, United Nations, World Bank). These donations are mostly used to provide technical support. For example, the EU carried out several projects in Ukraine, including Primary Health Care Support (€2 million; 2002–2005), Health Financing and Management (€4 million; 2003–2006), Support for the Development of a System of Medical Standards (€4 million; 2004–2006) and Support for Secondary Health Care Reform (€4 million; 2007–2009).

In 2006, the Global Fund approved a US\$ 151 million grant to Ukraine to fund the programme HIV/AIDS Prevention, Treatment, and Care for the Most Vulnerable Populations in Ukraine, 2007–2011. In 2007, however, the Global Fund declined Ukraine's request for a US\$ 94.6 million grant to contain the spread of tuberculosis TB, due to obfuscating spending motives. The Global Fund had already denied a grant for fighting TB in 2004. In 2006, however, the country managed to secure a grant to fight HIV/AIDS. The resources were granted directly to the Ukrainian government, but this was followed by a scandal over an increase in the price of medication. As a result, the Global Fund had to suspend financing, citing concerns over slow progress and management problems. A statement issued by the Global Fund opined that it had taken the verdict because of implementation bottlenecks, and mis-management and governance issues. Financing continued after International HIV/AIDS Alliance, an NGO, was put in charge of the project. Following this, in 2009, the Global Fund approved a US\$ 105 million grant requested by Ukraine to combat TB.

Other sources of Financing

The Ukrainian government opined that it is the duty of the administrators and owners of enterprises,

agencies and institutions to provide their own resources to finance adequate compliance with safety techniques, sanitation in the workplace, periodic medical tests for certain categories of workers in unhealthy jobs and labour intensive. The data available depict that the Social Insurance Fund spent 15.5 million hryvnia in 2003 (US\$ 2.9 million or 0.08% of total health expenditure) and 10 million hryvnia in 2004 (US\$ 1.9 million or 0.4% of total health expenditure) (National Health reform Strategy for Ukraine 2015-2020).

A Room for Improvement of the Ukrainian Health Financing System

It is more than doubtful that increasing public spending without reforming the service infrastructure will not provide a visible, sustainable solution. Plans are needed to re-distribute resources that are available and boost the efficiency of the system. If only to reduce the gap between public commitments and the social infrastructural resources needed to finance them -which is increasing the budget deficit year in year out. In fact, effective measures of reducing debt seems to be unavoidable in the short run in the strategy being prepared by the government to get Ukraine out of the current economic crisis, but they will be adopted only after strengthening the efficiency and effectiveness of public expenditure and show of respect for the current economic capability and budgetary resources -in other words, modifications proposed in this strategy will be prudent fiscally (National Health reform Strategy for Ukraine 2015-2020)

Additional sources of funds and new organizational modalities of fund pooling (e.g. insurance) will be certainly considered in due course, but only after the transition process is placed on the right track. Given Ukraine's current context -with a relatively large informal sector.

Based on the foregoing, it is recommended that the majority of public financing should remain sourced from general taxation income so as to reduce out-of-pocket spending. Earmarked taxes on alcohol/tobacco and health hazard products can be used as an additional source of funds, allocated first of all to reimbursement of drugs and primary care (National Health reform Strategy for Ukraine 2015-2020).

The following recommendations on health financing assessment schemes for Ukraine are provided based on the National Health reform Strategy for Ukraine 2015-*Purchaser – Provider split; the Purchasing Agency*

In the short period of Ukraine's tactical approach to add up to the money spent will be for the state to distance itself from funding health facilities owned directly and assign the duty to specialists. Corruption that occurs during procuring is particularly a very germane issue which tarnish the image of the authorities and damage the health system. One way to solve the excesses of corruption in the procurement of pharmaceuticals is by outsourcing the procurement to international agencies that partake in such activities on behalf of developing countries (National Health reform Strategy for Ukraine 2015-2020).

Resource pooling

The majority of public health funding comes from general taxation. So, in order to enhance efficiency and in line with decentralization principles, the majority of the central pools should be allocated to regions/territories with the higher demands for healthcare should receive the greater public funding. There needs to be a balance between some unavoidable consolidation of finances in a central pool for funding specific national hospitals and health programs plus for securing economies of scale during procurements of medicines, medical equipment, etc and not removing funds from the local budget.

Conclusions. It is mandated to create an environment that is conducive for the development of health insurance in the long run perspectives. For these purposes shifting employers' contributions for health insurance from taxable profit to the spending side is important. However, there needs to be a regulatory and observing system set aside first, to avoid another tax elusion scheme to open up, without clear advantages in terms of effective health insurance coverage. Over time, revenues obtained from health insurance must enhance the financial situation of the healthcare network and subdue the burden on budgetary public spending.

In order to improve on the efficiency of the system, the system needs to shy away from the input-based funding to output-based purchasing. This will aid the introduction of payment mechanisms that will give incentives to healthcare providers to be more responsive to patients while not compromising time efficiency and cost-containment is realized without under providing services.

References:

1. Ganushchak U (2006). Local taxes – Payment for the right to vote. *Zerkalo nedeli* (Kyiv), 18(597) (<http://www.zn.ua/2000/2040/53336>, accessed 16 February 2021).
2. Gotsadze G et al. (2006). *Ukraine National Health Accounts 2003–2004* (Vol. 1 and Vol. 2). Bethesda, MD, The Partners for Health Reform plus Project, Abt Associates Inc.
3. Kapshuk OG, Sitnik AP, Pashchenko VM (2007). The current condition and prospects for the development of voluntary health insurance in Ukraine. *Transport Medicine*, 2:87–91.
4. Kiselyev EM et al. (2004). Urgent problems of health insurance development in Ukraine. *Railway Transport Medicine in Ukraine*, 1:74–78.
5. Lekhan and Richardson (2010) Ukraine: Health System Review. *Health System in Transition*. Vol 12 No 8
6. Lekhan V, Rudyi V, Nolte E. *Health care systems in transition: Ukraine*. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, 2004.
7. Medical Statistics Centre (2001–2008). *Medical personnel and the network of medical facilities in Ukraine*. Kyiv, Ministry of Health.
8. Medical Statistics Centre (2006). *Health of the population and health sector activities in 2001–2005*. Kyiv, Ministry of Health.
9. Medical Statistics Centre (2007). *Population health indicators and utilization of resources in the health system in Ukraine*. Kyiv, Ministry of Health.
10. Medical Statistics Centre (2008a). Malignant tumours in Ukraine 1998–2007. In: *Statistical Reference Book*. Kyiv, Ministry of Health.
11. Medical Statistics Centre (2008b). *Medical personnel and the network of facilities in the health system under the Ministry of Health of Ukraine 2006–2007*. Kyiv, Ministry of Health.
12. Medical Statistics Centre (2008c). *Population health indicators and utilization of resources in the health system in Ukraine*. Kyiv, Ministry of Health.
13. Medical Statistics Centre (2009). *Population health indicators and utilization of resources in the health system in Ukraine*. Kyiv, Ministry of Health.
14. National Health Reform Strategy for Ukraine (2015-2020)
15. State Statistics Committee of Ukraine (2001–2007). *Health care in Ukraine*. Kyiv, State Statistics Committee of Ukraine.
16. State Statistics Committee of Ukraine (2007). *Household expenditure and resources: Self-reported population health and accessibility of different kinds of health care*. Kyiv, State Statistics Committee of Ukraine.

17. State Statistics Committee of Ukraine (2010a). *National Health Accounts, Ukraine 2008*. Statistical Bulletin series. Kyiv, State Statistics Committee of Ukraine.
18. State Statistics Committee of Ukraine (2010b) [web site]. Kyiv, State Statistics Committee of Ukraine (<http://www.ukrstat.gov.ua/>, accessed 16 February 2021).
19. *The World Health Report 2000 – health systems: improving performance*. World Health Organization, Geneva, 2000 [<http://www.who.int/whr/2000>].
20. World development indicators database. Washington, World Bank, 2005, (<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>; <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf>, accessed 6 June 2007).

УДК: 338.1:352.2

DOI [https://doi.org/10.46922/2306-6806-2021-2-2\(18\)-43-46](https://doi.org/10.46922/2306-6806-2021-2-2(18)-43-46)**ГРЕНЬ Т. Я.,***аспірант кафедри менеджменту Львівського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президенті України, м. Львів***T. GREN,***graduate student of the Department of Management Lviv Regional Institute National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Lviv*

ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

PECULIARITIES OF PROVIDING SOCIAL PROTECTION AT THE REGIONAL LEVEL

Досліджено особливості соціального захисту в Україні та визначено, що він є невід'ємним елементом державної політики, яка має на меті забезпечення добробуту та безпеки населення. Соціальний захист можна вважати своєрідним фактором, який впливає на рівень цивілізаційного суспільного розвитку. В умовах економічного спаду соціальна сфера стає вразливою, в результаті чого виникає соціальна криза, яка легко може перерости в політичну. У вітчизняних умовах перед державою постає дилема: посилювати контроль над економічною і політичною сферою для стабілізації соціальної сфери або брати курс на лібералізацію. Можливі обидва варіанти, але жоден з них не гарантує успіх. В умовах кризи для зарубіжних країн так само стоїть проблема збереження колишнього рівня соціальних гарантій. Все менше піддається контролю приплив біженців та економічних мігрантів в сукупності з відсутністю значного економічного зростання звужують можливості соціально-політичних маневрів.

Виокремлено систему організації соціального захисту на регіональному (місцевому) рівні утворюють три підсистеми: члени територіальної громади; заклади соціальної інфраструктури; органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади (сільські, селищні та районні ради, служби у справах дітей, управління (відділи) освіти, управління (відділи) у справах сім'ї, молоді та спорту). Встановлено, що соціальний захист виступає своєрідним механізмом, який сприяє досягненню мінімального життєвого рівня суспільства. Водночас соціальний захист є цілим комплексом заходів та певних інститутів, які спрямовані на забезпечення нормальної життєдіяльності людини та покращення задоволеності її потреб соціального характеру.

Ключові слова: соціальний захист, державна політика, забезпечення, регіон, соціальна сфера.

The peculiarities of social protection in Ukraine have been studied and it has been determined that it is an integral element of the state policy aimed at ensuring the welfare and security of the population. Social protection can be considered a kind of factor that affects the level of civilized social development. In an economic downturn, the social sphere becomes vulnerable, resulting in a social crisis that can easily escalate into a political one. In the domestic context, the state faces a dilemma: to strengthen control over the economic and political spheres to stabilize the social sphere or to pursue a course of liberalization. Both options are possible, but neither of them guarantees success. In the conditions of crisis for foreign countries there is also a problem of preservation of the former level of social guarantees. The influx of refugees and economic migrants, combined with the lack of significant economic growth, narrows the possibilities for socio-political maneuvers.

The system of organization of social protection at the regional (local) level is formed by three subsystems: members of the territorial community; social infrastructure institutions; local self-government bodies and local executive bodies (village, settlement and district councils, services for children, management (departments) of education, management (departments) for family, youth and sports). It is substantiated that today a lot depends on the efficiency of regional and local authorities, on their ability to take responsibility, to act energetically, competently, in a timely manner. It is the local self-government that is responsible for resolving a significant part of the issues that determine the social well-being of citizens. It is established that social protection is a kind of mechanism that contributes to achieving a minimum standard of living in society. At the same time, social protection is a whole set of measures and certain institutions that are aimed at ensuring the normal functioning of man and improving the satisfaction of his social needs.

Key words: social protection, state policy, provision, region, social sphere.

Постановка проблеми. В умовах економічного спаду соціальна сфера стає вразливою, в результаті чого виникає соціальна криза, яка легко може перерости в політичну. У вітчизняних умовах перед державою постає дилема: посилювати контроль над економічною і політичною сферою для стабілізації соціальної сфери або брати курс на лібералізацію. Можливі обидва варіанти, але жоден з них не гарантує успіх. В умовах кризи для зарубіжних країн так само стоїть проблема збереження колишнього рівня соціальних гарантій. Все менше піддається контролю приплив біженців та економічних мігрантів в сукупності з відсутністю значного економічного зростання звужують можливості соціально-політичних маневрів.

В даному контексті ключовою точкою взаємодії громадянського суспільства і держави є сфера соціальної політики. Соціальна політика держави є одночасно основним змістом і метою роботи уряду. Політична влада виявляється легітимною в тому випадку, якщо вона сприяє збереженню і підвищенню рівня життя суспільства, а також вирішенню соціальних проблем. У зв'язку з цим вивчення соціальної політики та відповідність її соціальним, економічним і політичним реаліям є актуальною і значущою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розроблення проблематики соціальної політики здійснено таким науковцями, як: І. Бандура, К. Биковець, Є. Бородін, У. Волинець, Г. Волобуєва, В. Гилко, М. Головатий, Д. Горелов, І. Гринчишин, М. Дейч, Н. Добрева, Т. Дороніна, А. Жуковська, З. Калов, І. Колосовська, А. Колот та ін.

Мета статті. Дослідити особливості забезпечення соціального захисту на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення соціального захисту на регіональному рівні є складовою частиною загальнодержавної системи та виступає головним орієнтиром соціальної політики держави. Головне роль забезпечення соціального захисту на регіональному рівні полягає у регулюванні соціально-економічних взаємозв'язків на певній території (регіоні) задля забезпечення суспільних життєво необхідних потреб в даному регіоні.

Соціальна робота на регіональному рівні характеризується певною специфікою. По-перше, здебільшого вона забезпечується діяльністю державних і неурядових організацій, органів місцевого самоврядування шляхом надання ними соціальних послуг відповідним категоріям населення, впровадження відповідних соціальних

технологій. По-друге, діяльність фахівців соціальної сфери при організації соціальної роботи на рівні місцевого самоврядування має бути спрямована на розвиток співпраці, партнерських відносин між різними соціальними інституціями територіальної громади, органами місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади, членами громади. По-третє, базовою умовою ефективності соціальної роботи в громаді є активізація членів громади, стимулювання їх до різних ініціатив, насамперед до участі у визначенні та вирішенні проблем соціально вразливих категорій громадян [2, с. 17].

Систему організації соціального захисту на регіональному (місцевому) рівні утворюють три підсистеми:

- члени територіальної громади;
- заклади соціальної інфраструктури: заклади освітньої сфери, заклади та організації соціально-педагогічного спрямування, заклади соціального спрямування (центри соціально-психологічної реабілітації осіб із функціональними обмеженнями, соціальні гуртожитки, центри соціально-психологічної допомоги, центри для ВІЛ-інфікованих осіб, центри медико-соціальної реабілітації неповнолітніх), притулки для дітей, неурядові організації соціального спрямування;
- органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади (сільські, селищні та районні ради, служби у справах дітей, управління (відділи) освіти, управління (відділи) у справах сім'ї, молоді та спорту) [3].

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування як суб'єкти управління соціальним захистом населення забезпечують на регіональному та місцевому рівнях реалізацію державної політики та виконання регіональних програм соціального захисту населення. При цьому визначені різними нормативно-правовими актами функції районних державних адміністрацій та функції міських, районних в місті рад є практично однаковими, оскільки виконання їх забезпечують управління праці та соціального захисту населення, які підпорядковані, крім названих органів, і головному управлінню праці та соціального захисту населення облдержадміністрацій [8].

Сьогодні багато що залежить від ефективності діяльності регіональних і місцевих органів влади, від їх здатності брати на себе відповідальність, діяти енергійно, грамотно, своєчасно. Саме на місцеве самоврядування покладено вирішення значної частини питань, що визначають соціальне самопочуття громадян. Це дошкільна й загальна освіта, система первинної ланки охорони здоров'я, надання послуг ЖКГ,

упорядкування міст і селищ, реалізація програм підтримки підприємництва, вирішення проблем ринку праці [4, с. 49].

Виконавчі органи місцевого самоврядування – управління соціального захисту в населених пунктах (за винятком Києва та Севастополя) здійснюють безпосереднє управління системою соціального захисту, а районні та обласні ради делегують повноваження У сфері соціального захисту населення відповідним районним і обласним державним адміністраціям, при яких діють відповідні відділи та управління, що реалізують державну політику У сфері соціального захисту населення на обласному і районному рівнях. Також органи місцевого самоврядування беруть участь і в призначенні керівників установ з соціального захисту населення [7, с. 195].

Органи виконавчої влади в регіонах (місцеві державні адміністрації) разом з органами місцевого самоврядування складають регіональну систему забезпечення соціальним захистом населення. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування як суб'єкти управління соціальним захистом населення забезпечують на регіональному та місцевому рівнях реалізацію державної політики та виконання регіональних програм соціального захисту населення. При цьому визначені різними законами України (“Про місцеве самоврядування в Україні” [5] та “Про місцеві державні адміністрації” [6]) функції районних державних адміністрацій та функції міських, районних в місті рад є практично однаковими, оскільки виконання їх забезпечують управління праці та соціального захисту населення, які підпорядковані, крім названих органів, і головному управлінню праці та соціального захисту населення облдержадміністрації [8].

Зокрема, власні повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачають встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення. Головні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту полягають у вирішенні питань про подання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних без вісті пропалими) військовослужбовців; інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних жилих будинків; організації для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів будинків-інтернатів, побутового

обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, безплатного харчування; підготовці і поданні на затвердження ради територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціально захищеності різних груп населення від безробіття, організація їх виконання; участі у розробленні територіальних програм зайнятості населення; вирішенні відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства тощо [5].

Про компетенцію місцевих державних адміністрацій в галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення йдеться в законі «Про місцеві державні адміністрації» [6]. В першу чергу, згідно з цим документом, місцева державна адміністрація реалізує державну політику в галузі забезпечення соціально незахищених громадян – пенсіонерів, інвалідів, одиноких непрацевдатних, дітей-сиріт, одиноких матерів, багатодітних сімей, інших громадян, які внаслідок недостатньої матеріальної забезпеченості потребують допомоги та соціальної підтримки з боку держави. До того ж ця структура створює мережу і забезпечує розвиток бази закладів соціального захисту населення; розробляє і забезпечує виконання комплексних програм поліпшення обслуговування соціально незахищених громадян та всебічний розвиток їх обслуговування; сприяє громадським, релігійним організаціям, благодійним фондам, окремим громадянам у поданні допомоги соціально незахищеним громадянам та ін. [1, с. 252-253].

Таким чином, соціальний захист виступає своєрідним механізмом, який сприяє досягненню мінімального життєвого рівня суспільства. Водночас соціальний захист є цілим комплексом заходів та певних інститутів, які спрямовані на забезпечення нормальної життєдіяльності людини та покращення задоволеності її потреб соціального характеру. Варто зазначити, що система забезпечення соціального захисту на регіональному рівні має певні недоліки, які вимагають термінового вирішення шляхом удосконалення моделі регіональної соціальної політики, яка б спрямовувалася передусім на соціально вразливі верства населення та вирішення чітких соціальних проблемних питань із врахуванням міжнародних стандартів.

Висновки. Соціальна політика виступає найважливішим елементом державної політики, яка завжди була пріоритетом в Україні. Це підтверджується суттєвим посиленням уваги до неї як в офіційній державній, так і в програмно-цільовій документації, а також практичними діями органів державної влади та усіх політичних

сил.

Подібна політика ґрунтується на комплексі законодавчих та нормативно-правових актів, які повинен дотримуватися кожен громадянин в обов'язковому порядку, не зважаючи на його майновий стан, етнічну та національну або конфесійну належність тощо, а також на ратифіковані Україною міжнародні норми (конвенції, хартії, кодекси тощо), які існують переважно формально. Вона направлена на задоволення суспільних потреб за рахунок підвищення значення трудового прибутку, гарантування забезпечення прожиткового мінімуму і мінімального розміру заробітної плати, формування фондів соціальної допомоги і державних страхових фондів, захист суспільства від посилення інфляційних процесів, впровадження різного роду субвенцій, індексацію зарплати. Тобто, соціальна політика має регулююче та стимулююче значення у забезпеченні ефективного розвитку національної економіки, чим дозволяє ефективно функціонувати системі соціального захисту в країні.

Список використаних джерел:

1. Багмет М. О., Деріга В. В. Шляхи вдосконалення системи соціального захисту в Україні: політологічний аналіз. Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. 2009. Вип. 17. С. 250-258.
2. Безпалько О. В. Теорія і практика соціально-педагогічної роботи з дітьми та учнівською молоддю в територіальній громаді: автореф. дис. ... д-ра пед. наук : 13.00.05. Луганськ, 2007. 44 с.
3. Бородин Є. І. Соціальна робота органів місцевого самоврядування з молоддю в Україні: організаційно-правовий аспект. Державне управління та місцеве самоврядування. 2011. Вип. 4(11). С. 240-250.
4. Євсєєва О. О. Стратегічні напрями соціального розвитку, шляхи державного регулювання: монографія. К. : СПДФО Коваленко В. Ф., 2011. 524 с.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 . № 586-XIV.

Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190.

7. Утвенко В. Роль органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення України. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2012. № 5. С. 193-196.

8. Юрченко Ю.Д. Роль управлінської діяльності у сфері соціального захисту населення. URL://<http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2>.

References:

1. Bagmet, M. O., Deriga V. V. (2009). "Ways to improve the system of social protection in Ukraine: a political analysis" *Suchasna ukrayins'ka polityka. Polityky i politology pro neyi*, vol. 17, pp. 250-258.
2. Bezpal'ko, O. V. (2007). "Theory and practice of socio-pedagogical work with children and students in the territorial community" Abstract of Ph.D. dissertation: pedagogy, Lugans'k, Ukraine.
3. Borodin, Ye. I. (2011). "Social work of local governments with youth in Ukraine: organizational and legal aspect". *Derzhavne upravlinnya ta misceve samovryaduvannya*, vol. 4 (11), pp. 240-250.
4. Yevsyeyeva, O. O. (2011) "Strategic directions of social development, ways of state regulation: monograph". K. : SPDFO Kovalenko V. F.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine" available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (Accessed 22 May 2021).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The Law of Ukraine "On local state administrations" available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (Accessed 22 May 2021).
7. Utvenko, V. (2012), "The role of local governments in the field of social protection of the population of Ukraine". *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verxovnoyi Rady Ukrayiny*, vol. 5, pp. 193-196.
8. Yurchenko, Yu. D. "The role of management in the field of social protection", available at://<http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2> (Accessed 25 May 2021).

УДК 323

DOI [https://doi.org/10.46922/2306-6806-2021-2-2\(18\)-47-56](https://doi.org/10.46922/2306-6806-2021-2-2(18)-47-56)

КІПІАНИ М. В.,

аспірантка кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України, м.Київ

М. KIRIANI,

postgraduate student of the Department of Public Administration and Administration of the Institute for the Ukrainian state employment service training institute, Kiev

ВПЛИВ ПАНДЕМІЇ КОРОНАВІРУСУ НА ГЛОБАЛЬНІ ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НАЦІОНАЛЬНИХ ДЕРЖАВ

THE IMPACT OF THE CORONAVIRUS PANDEMIC ON GLOBAL INTEGRATION PROCESSES AND THE TRANSFORMATION OF NATIONWIDE HEALTH SYSTEMS

В межах даної статті розкрито вплив пандемії коронавірусу на глобальні інтеграційні процеси та трансформацію систем охорони здоров'я національних держав, що забезпечує розроблення єдиних уніфікованих стандартів надання медичної допомоги, на підставі цього встановлено, що пандемія виступає визначальною детермінантом побудови багатопольярної системи світу, завдяки чому з'являються центри сили (нові міжрегіональні структури, міжурядові інституції різнонаправлені за методологією свого функціонування), які постають у ролі активних суб'єктів протидії пандемії, і які тим самим демонструють результативну протиепідеміологічну програму; обґрунтовано інституційно конструктивну роль пандемії у інтеграційних процесах розвитку сучасного світу, оскільки вона зміцнює життєспроможні інститути й призводить до знищення інституцій з мінімальною результативністю; обґрунтовано новітнє розуміння сутності та структури національних інтересів, відповідно до чого посилюватись вплив національних інституцій у протидії пандемії, де відповідна ситуація стане мотивуючим фактором для взємозближення та взаємодії національних держав; показано, що кардинальна деконструкція відносин між державами в умовах пандемії, призводить до формування новітніх глибинних основ формування міжнародних відносин в утилітарній площині для короткотермінового вирішення локальних проблем розвитку людства.

Ключові слова: публічна політика, публічне управління, сфера публічного управління, сфера охорони здоров'я, пандемія, Covid-19, ефективність інститутів публічної політики, публічна сфера, система охорони здоров'я, глобалізація, глобалізаційні структури, глобальна інтеграція, інтеграційні об'єднання.

This article reveals the impact of the coronavirus pandemic on global integration processes and the transformation of health systems of nation states, which ensures the development of uniform standards of health care, based on this it is established that the pandemic is a determining determinant of a multipolar world system. 'are the centers of power (new interregional structures, intergovernmental institutions are different in the methodology of their operation), which appear as active actors in countering the pandemic, and which thus demonstrate an effective anti-epidemiological program; the institutionally constructive role of the pandemic in the integration processes of development of the modern world is substantiated, as it strengthens viable institutions and leads to the destruction of institutions with minimal efficiency; the latest understanding of the essence and structure of national interests is substantiated, according to which the influence of national institutions in counteracting the pandemic will increase, where the relevant situation will become a motivating factor for rapprochement and interaction of nation states; shown that the radical deconstruction of relations between states in a pandemic, leads to the formation of the latest deep foundations of international relations in the utilitarian plane for the short-term solution of local problems of human development.

Key words: public policy, public administration, public administration, health care, pandemic, Covid-19, efficiency of public policy institutions, public sphere, health care system, globalization, globalization structures, global integration, integration connection.

Постановка проблеми. У контексті здійснення даного дослідження окрему увагу доцільно приділити аналізу впливу пандемії коронавірусної інфекції на деконструкцію глобальних інтеграційних процесів у сучасному світі, а відтак й методології функціонування національних систем охорони здоров'я й розроблення єдиних уніфікованих стандартів надання медичної допомоги. Вплив пандемічних тенденцій на розвиток глобального світу демонструє високий рівень диверсифікованого взємозближення національних держав, що призводить до виникнення нової цивілізаційної специфіки медичної системи. Сьогодні найбільшого вираження набуває вислів *Г.Кіссинджер*, який перед настання пандемії наголосив, що «країни гуртуються і процвітають завдяки впевненості в тому, що їхні установи можуть передбачити лиха, припинити їх наслідки і відновлювати стабільність. Коли закінчиться пандемія COVID-19, інститути багатьох країн будуть сприйматися як потерпілі невдачу ... Реальність така, що після коронавірусу світ ніколи не буде колишнім» [1]. Така аргументація свідчить про «інваріантність фундаментальних закономірностей», які приводять до зміни усталеної конфігурації функціонування сучасного світу. З огляду на це, саме пандемія виступає визначальною детермінантом побудови багатополлярної системи світу, завдяки чому з'являються центри сили, які постають у ролі активних суб'єктів протидії пандемії, і які тим самим демонструють результативну протиепідеміологічну програму. В даному відношенні йдеться про формування нової міжнародної системи, яка з одного боку пронизана динамізмом, а з іншого демонструє прихильність традиційним нормативам функціонування національних держав і вирішення локальних національних проблем. З огляду на це, стратегічний вплив пандемії іманентно має всі передумови для того аби упорядкувати й структурувати відносини між державами.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У контексті аналізу впливу пандемії коронавірусу на розвиток сучасного світу й новий вектор активізації глобальних інтеграційних процесів доцільно враховувати й нові тенденції за якими розвиватиметься світ в умовах пандемії та постпандемії. У даному відношенні, це передбачає виникнення нових міжрегіональних структур, міжурядових інституцій різнонаправлених за методологією свого функціонування. На підтвердження цього *Дж.Ганкінс* також відзначає, що «в умовах пандемії мають місце порушення процесів

глобалізації, виникає ізоляціонізм і автаркія (відокремлення), закриття державних кордонів, переважне скорочення ділових і туристичних пасажиропотоків, що вже стали ключовими процесами в умовах пандемії COVID-19» [2]. За відповідних умов йдеться про збереження традиційної шкали налагодження економічних взаємовідносин, яку суттєвою мірою деконструює пандемія. Однак, при цьому *Дж.Ная-молодший*, навпаки у пандемії не вбачає стратегічний інструмент зміни системи міжнародних відносин, й виникнення нових абрисів інтеграційних процесів. Слідуючи цьому він відзначає, що «глобалізаційна взаємозалежність між континентами є гарантією того, що в умовах пандемії, комунікація між країнами не сильно постраждає, а навпаки посилюватиметься» [3]. Така аргументація вченого базується на тому, що пандемія, хоча і призводить до збільшення ізоляції, однак вона «тимчасово загальмовує, іноді зупиняє глобальні процеси і глобальну реалізацію мегатрендів, але не може зупинити їх повністю» [4]. Виходячи із аналізу відповідних геополітичних реалій предметом міждержавного дискурсу є розуміння нової пандемійної реальності, яка характеризує суттєве зниження лідерського потенціалу західноєвропейського світу. Підтвердженням цього слугує також і той факт, що «Європейський союз «не витримав» «перевірку», так як системи охорони здоров'я більш розвинених європейських країн не змогли надати допомогу менш розвиненим в боротьбі з пандемією COVID-19» [5]. Нажаль спільна «європейська доля», яка визначена стратегічними постулатами Європейського Союзу для більшості європейських держав не стала демонстрацією цивілізаційної солідарності у боротьбі з пандемією. Підтвердженням цього слугує розширення практики ізоляціонізму в умовах пандемії, яку у більшості випадків найбільш активно запроваджували найбільш розвинені держави глобального світу. Такий контекст досить чітко демонструє технологічну суперечність цивілізаційної й політичної солідарності. Виходячи із цього непоодинокими звинувачення і ВООЗ, в тому що вона «не змогла своєчасно інформувати про коронавірус і тому «не впоралася зі своїм основним обов'язком і повинна нести за це відповідальність» [6]. Аргументацією на такі звинувачення стала заява Генерального секретаря ООН *Антоніу Гутерріша* від 15 квітня 2020 р. «зараз не час скорочувати ресурси, необхідні для діяльності Всесвітньої організації охорони здоров'я ... переконаний, що необхідно підтримувати ВООЗ, тому що її діяльність є вкрай важливою в рамках світових зусиль, спрямованих на одержання

перемоги у війні з COVID-19. Зараз не той час, щоб скорочувати ресурси, необхідні для діяльності ВООЗ або будь-якої іншої гуманітарної організації, що бореться з вірусом» [7].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Акцентуючи увагу на основних аспектах впливу пандемії на глобальних інтеграційних процесах доцільно враховувати низку тенденцій, які зумовлюють необхідність згуртованості держав у протидії відповідним їй викликам. У першу чергу звертає на себе увагу порушення ціннісних принципів дотримання суспільного договору. Слідуючи цьому *П.Баттлер* відзначає, що «якщо «суспільний договір» влади і громадянського суспільства в силу об'єктивних (проблеми в економіці або падіння рівня життя) або суб'єктивних (авторитарні й тоталітарні устремління представників влади) причин руйнується, в умовах сучасних технологічних можливостей практично ніщо не заважає владі обмежити будь-які права і свободи громадян «заради їх же безпеки, здоров'я і добробуту», в тому числі мотивуючи жорсткість режиму епідеміологічними проблемами» [8]. Виходячи із цього йдеться про дотримання відповідних рамкових обмежень притаманних для сталої організації життєдіяльності населення в умовах пандемії, серед яких введення режиму самоізоляції, карантинних умов, надзвичайного стану чи надзвичайної ситуації. В даному відношенні йдеться про те, що запровадження будь-яких обмежувальних заходів, які є обов'язковими для збереження безпеки життєдіяльності населення можуть виступати інтегративним фактором для його згуртованості та посилення міждержавної взаємодії у даному напрямку.

В умовах пандемії на думку *Дж.Бенінга* спостерігається відповідна «інверсія цінностей свободи», яка є реальним відображенням фундаментальних цінностей традиційної життєдіяльності. Це вчений пов'язує із подіями «2001 і 2020 рр., - вперше в історії людства були реалізовані передумови настільки безпрецедентного інформаційного маніпулятивного тиску на громадян, що призвело до первісного спотворення фундаментальних цінностей, що мало місце в 2001 р, і було відновлено і багаторазово посилене в умовах пандемії COVID-19 в 2020 р, на підставі чого є сенс говорити про політичний феномен COVID - 19, що позначає безпрецедентну масштабність політичних наслідків пандемії, незважаючи на відносно невисокі, навіть в порівнянні з сезонним грипом, не кажучи про більш страшні захворювання (чума в середньовічній Європі і

сучасної Монголії), показники смертності населення» [9]. Все це свідчить про виникнення нових параметрів ідентифікації громадян в межах глобальної інтеграційної системи. В результаті чого в умовах пандемії з одного боку відбувається обмеження певних традиційних умов суспільної життєдіяльності населення, а з іншого – закладаються передумови для новітніх норм розвитку суспільних відносин. Підтвердженням цього слугує розширення форм «онлайнізації», яка пронизує собою різні сфери суспільного життя і суттєвої мірою диверсифікує традиційні умови життєдіяльності громадян. З цього приводу *Т.Хелл* відзначає, що « в умовах пандемії перехід в соціальні мережі і віртуальне соціальна, економічна і політична поведінка ознаменував новий, історично безпрецедентний етап індивідуалізації людини і атомізації товариств в різних країнах» [10]. Це демонструє безпосередню прецедентність впливу пандемії не лише на індивідуальний, але й колективний рівень функціонування держав. В результаті чого формується єдиний віртуальний простір для функціонування держав, який об'єднаний єдиною генеалогічною метою протидії пандемії.

Варто відзначити, що вплив пандемії коронавірусної інфекції суттєвою мірою посилюючи віртуальну структуру облаштування сучасного світу змінює традиційну реальність для функціонування громадян та реалізації публічної політики національних держав. Це все ґрунтується на парадигмальності запровадження онлайн-сервісів, які приводять до формування єдиного віртуального простору для функціонування держав в умовах пандемії, які з одного боку перебувають в ізоляції, а з іншого боку інтегровані у єдину геополітичну онлайн-реальність.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). *Метою даної статті є здійснити аналіз впливу пандемії коронавірусної інфекції на глобальні інтеграційні процеси у сучасному світі. Досягнення даної мети обумовлює вирішення відповідних завдань, а саме: ідентифікувати основні проблемні питання, стратегії та практики щодо пошуку спільного міждержавного інструментарію протидії їй, систематизувати перелік результативних заходів, які запроваджені в різних державах глобального світу щодо стримання поширення пандемії; конкретизувати інституційну практику держав-членів Європейського союзу у протидії пандемії; охарактеризувати провідну практику функціонування та деконструкції національних систем у сфері охорони здоров'я, яка слугує успішності виходу із епідеміологічної ситуації за*

соціально-економічними показниками розвитку держав та безпеки життєдіяльності громадян.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вплив пандемії на глобальні інтеграційні процеси у сучасному світі на даний час демонструє певне поглиблення тенденцій, які формувались від початку XXI століття. Слідуючи даній логіці *З.Сонг* під пандемією коронавірусу розуміє «відміну Третьої світової війни», аргументуючи це тим, що «нові проблеми, що виникли в міжнародних відносинах у зв'язку з пандемією COVID-19, привели до істотних змін міжнародного порядку денного... від багато десятилітньою політ реалістичною заклопотаністю військовою міццю увага політичного керівництва різних країн і міжнародних організацій досить швидко, хоча і тимчасово, переключилася на проблеми виживання і мінімізації наслідків пандемії, перш за все, для населення своїх країн... Тимчасово втратили неминущу значимість «проблеми війни і миру», настало короткочасне усвідомлення неприйнятності національного, організаційного і особистого егоїзму, стався «примус до людяності» через усвідомлення схильності загрозам більш високого порядку і причетності до єдиного цілого: «всі ми в одному човні» [11]. Такий контекст ідентифікації ситуації у глобальному світі пов'язаний із впливом пандемії на функціонування національних держав вилучив поняття цивілізаційної унікальності та вибраності держав, які первинно відчували себе лідерами глобального світу. Виходячи із цього чітко простежується детермінація між показниками економічного розвитку та ресурсністю держав щодо вирішення епідеміологічних проблем.

Розглядаючи вплив пандемії COVID-19 на деконструкція глобальних інтеграційних процесів доцільно окрему увагу приділити її впливу на посилення глобалізаційних тенденцій у сучасному світі. В даному відношенні на думку *А.Гобрайн* йдеться про те, що «глобалізація не просто доповнюється вбудованою в неї локалізацією, а приймає особливі форми, відбувається тимчасове уповільнення - з неминучими середньостроковими і довгостроковими наслідками - інтеграції регіональних комплексів на Заході і на Сході» [12]. В результаті цього спостерігається певна неоднозначність щодо ідентифікації впливу на глобальні інтеграційні процеси у розвитку сучасного світу, оскільки все частіше спостерігається відповідна неефективність проти епідеміологічних заходів, які ініційовані Європейським союзом як інтеграційною інституцією. У даному відношенні доцільно окремо наголосити на диференціації відповідних підходів щодо протидії пандемії у державах

Європейського союзу. У підтвердження цього *Д.Хей* відзначає, що «пандемія коронавірусу показала нездатність Євросоюзу до координаційних дій, вона тим самим ослабила його, пандемія, дійсно, послаблює слабкі й неефективні структури і підсилює сильні й ефективні» [13]. У такий спосіб пандемія відіграє інституційно конструктивну роль у інтеграційних процесах розвитку сучасного світу, оскільки вона зміцнює життєспроможні інститути й призводить до знищення інституцій з мінімальною результативністю.

У контексті ідентифікації впливу пандемії на глобальні інтеграційні процеси у сучасному світі доцільно також звернути увагу яким чином вона вплинула на артикуляцію національних інтересів держав. З огляду на функціональність її впливу на соціально-економічні, політичні та геоекономічні показники вона закладає новітне розуміння сутності та структури національних інтересів. В результаті цього більшість національних держав у майбутньому буде спрямоване на первинну реалізація національних, а не глобальних інтересів. На думку *П.Зоу* «колишній ізоляційний протекціонізм в постпандемійний період неминуче зміниться акселерацією глобалізації, а тимчасове глокалізаційне обмеження розвитку буде неминуче компенсовано новими витками глобалізації» [14]. Це свідчить про те, що з одного боку буде посилюватись вплив національних інституцій у протидії пандемії, однак відповідна ситуація стане мотивуючим фактором для взємозближення та взаємодії національних держав. Така геополітична конструкція виглядатиме достатньо сталою у найближчій перспективі, що тим самим дозволить національним державам здобути необхідний їм імунітет у боротьбі з пандемією. Слідуючи цьому не можна виключати й новітню «логіку протистояння», яка неминуче настане у контексті такого взємозближення держав в умовах пандемії, оскільки відмінність цивілізаційного фактору у їх розвитку та утилітарних геополітичних амбіцій гностично створюватиме діаметральність у стосунках між ними. Кардинальна деконструкція відносин між державами в умовах пандемії, призводить до формування новітніх глибинних основ формування міжнародних відносин в утилітарній площині для короткотермінового вирішення локальних проблем розвитку людства. З цього приводу *Р.Краузе* та *Й.В.Кюн* відзначають, що пандемія настільки радикально вплинула сучасну геополітичну ситуацію, що «світ перестав бути колишнім, а точніше він став абсолютно іншим...а тому важливим питанням для нього сьогодні є зупинити протистояння між «великими

державами» та реалізувати ключові глобальні тенденції міжнародного розвитку, серед яких найбільш очевидними є проблема взаємного знищення в умовах застосування ядерної зброї» [15]. Слідуючи цього національні держави в умовах пандемії вимушені структурно включатись у процеси глобальної деконструкції сучасного світу, аби тим самим нівелювати так званий «національний егоїзм» і розширити простір для вирішення суперечностей, які лежать в площині відмінності підходів у сприйнятті та інструментарію впливу на подолання пандемії.

Аналізуючи вплив пандемії коронавірусної інфекції на деконструкцію розгортання глобальних інтеграційних процесів у сучасному світі доцільно окрему увагу приділити європейській політиці протидії пандемії, яка досить чітко структурувала реєстр проблемних ситуацій та потенцій викликів глобального розвитку в умовах пандемії та період постпандемії. На думку професора Болоньї *Джакомо Де Федеріко* «пандемія COVID-19 загострила проблеми не лише трудового права, а й право соціального забезпечення, міграційного права, медичного права, адміністративного права і, звичайно, прав людини...весь світ зіткнувся з безпрецедентним кризою, на яку різні країни відреагували по-різному - від безоплатної допомоги малому та середньому бізнесу і безумовних виплат для осіб, зайнятих в сферах, які постраждали від пандемії, до введення «неробочих днів» і практично повного скасування свободи пересування і найсерйозніших утручань в приватне життя» [16]. У контексті аналізу європейської політики впливу на протидію пандемії доцільно також виходити із відмінності та подекуди полярності позицій та підходів держав європейського простору щодо інструментарію подолання коронавірусної інфекції. У підтвердження цього вчений відзначає, що «повноваження Європейського союзу в галузі охорони здоров'я різноманітні за своєю природою, але істотно обмежені, управління та організація системи охорони здоров'я входять до обов'язків держав-членів, ЄС не може уніфікувати або гармонізувати внутрішні закони і правила, загальні проблеми безпеки в питаннях суспільної охорони здоров'я можуть бути вирішені лише шляхом координації і доповнення дій держав-учасників, ЄС заохочує таку співпрацю, а Єврокомісія може встановлювати керівні принципи, а також організувати обмін провідним досвідом» [16]. Це свідчить про те, що відповідні інститути Європейського Союзу уповноважені приймати відповідні законодавчі нормативи щодо моніторингу стану розгортання пандемії, однак це

не передбачає запровадження єдиних уніфікованих інструментів впливу на неї, які б були б легітимовані політикою національних держав. Важлива роль у даному відношенні належить *Європейському центру з профілактики та контролю захворювань (European Centre for Disease Prevention and Control - ECDC)*, на який покладається виявлення, оцінка та інформування про існуючі та виникаючі загрози для здоров'я людини від інфекційних захворювань, який працює у тісній взаємодії *Комітетом з безпеки здоров'я*, завдання якого полягає в підтримці обміну інформацією та координації дій, а також гарантування адекватності реагування відразу ж після стихійного лиха.

Важливу роль у контексті реалізації європейської політики інституціоналізації процесів протидії пандемії належить також *Координаційному центру реагування на надзвичайні ситуації (Emergency Response Coordination Centre - ERCC)*, який покликаний надавати цілодобову експертну підтримку медичному персоналу, який працює в різних країнах світу, які зазнали найбільшого впливу пандемії. У зв'язку із цим як реакцію на епідемію COVID-19 Єврокомісією було прийнято ряд керівних принципів, спрямованих на захист країн ЄС на підставі чого держави-члени ввели перевірки на своїх кордонах, що обмежило не лише поставки медичного обладнання, але також і право вільного пересування медичного персоналу. У підтвердження цього *16 березня 2020 р* Єврокомісія видала «Керівництво по заходам прикордонного контролю для захисту здоров'я і забезпечення доступності товарів і основних послуг, покликане вирішувати і полегшувати медикам перетин кордонів» [17]. Цим документом було передбачено, що «перевірки повинні бути обґрунтованими (наприклад, підтриманими рекомендаціями ECDC), належним чином вмотивованими і недискримінаційними; медичний і парамедичний персонал, який бере участь в контролі, повинен бути належним чином навчений і оснащений» [17]. У зв'язку із цим компетентним національним органам влади було рекомендовано створювати коридори безпечного переходу у кожному необхідному напрямку «зелені смуги», які визначають категорію працівників критично важливих професій (найманих чи самозайнятих) необхідних для тієї чи іншої держави. В даному відношенні йдеться про сферу охорони здоров'я лікарів і медсестер а також про санітарів, в тому числі працівників, які здійснюють догляд за дітьми, інвалідами та людьми похилого віку; вчені у галузях, пов'язаних зі здоров'ям; працівники фармацевтичної і медичної промисловості;

працівники, що займаються поставками ліків та товарами медичного призначення. Для даної категорії працівників були виділені окремі смуги на кордоні, оскільки «перетин кордону, включаючи перевірки, повинен займати не більше 15 хвилин, державам-членам пропонується дозволити працівникам залишатися в своїх транспортних засобах під час відповідних операцій, вимірювати температуру не більше трьох разів на день і передбачити видачу спеціальних наклеюваних перепусток, щоб забезпечити швидкі і безперешкодні процедури для тих, кому необхідно в'їхати на територію відповідної держави-члена» [17]. Варто відзначити, що співпраця між державами та між медичними закладами держав-членів Європейського союзу на період пандемії коронавірусної інфекції має першочергове значення, що тим самим підтверджує високу результативність у протидії їй, що відповідним чином дозволяє оптимізувати наявні ресурси.

З огляду на це, вплив пандемії на розгортання глобальних інтеграційних процесів у сучасному світі, засвідчує новітню практику, особливо що стосується держав-членів Європейського союзу у напрямку її протидії. Підтвердженням цього слугує результативна практика відповідно до якої «державам-членам пропонується співпрацювати шляхом направлення кваліфікованого медичного персоналу в перевантажені медичні установи, розташовані в інших державах-членах» [17]. При цьому в умовах пандемії Європейською комісією було прийнято *Директиву 2005/36/ЄС*, яка спрощує процедуру визнання кваліфікації медичних працівників і відповідно до якої «стратегічні працівники в боротьбі з COVID-19, такі як лікарі (мають базову медичну підготовку і спеціалізуються на респіраторній медицині, імунології або інфекційних захворюваннях) і медсестри загального профілю, підлягають процедурі автоматичного визнання» [18]. Застосування даної Директиви відповідним чином спрощує весь адміністративний інструментарій працевлаштування медичного персоналу у державах-членах Європейського союзу в умовах пандемії. Дана Директива закладає методологію гнучкості у прийомів медичних працівників відповідно до чого дозволяється спрощення адміністративних формальностей (наприклад, попередня перевіркою кваліфікації, процедури подачі заявок (скорочені терміни і зменшено кількість підтверджуючих документів).

Важливу роль у контексті впливу пандемії на розширення інтеграційних процесів у державах-членах Європейського Союзу відіграє «*Система підтримки клінічного управління*», яка була

започаткована 24 березня 2020 р. щоб забезпечити своєчасний обмін досвідом між клініцистами всіх країн ЄС щодо важких випадків, формуючи ефективний інструментарій обміну знання у даній сфері. Необхідність формування такої системи на думку ... базується на врахуванні «негативних наслідків, викликаних безладною реакцією держав-членів на пандемію COVID-19 відповідно до чого увиразнилось широке коло правових питань» [19]. При цьому у більшості держав Європейського союзу не було оголошено про надзвичайну ситуацію у сфері охорони здоров'я, а лише вводились локальні рішення щодо подолання подальшого поширення пандемії. Типовим підходом стало внесення відповідних змін до «Законів про захист від інфекцій», що було доповнено обмеженнями на суспільне життя, відповідно до цього було розроблено низку спеціально розроблених під пандемію законів, які стосувались: заборони на припинення договорів оренди з орендарями, що зазнають фінансових труднощів через пандемію [20], було дозволено підприємствам, які зазнають економічних труднощів, скорочувати робочий час працівників замість їх звільнення і таким чином досягати економічного полегшення за рахунок зниження або навіть відмови від витрат на персонал [21], також було запроваджено практику соціальних виплат по соціальному забезпеченню (технічно виплачуються роботодавцем, який може звернутися за допомогою до держави), щоб компенсувати втрату чистого доходу [22], була введена спеціальна фінансова допомога для працівників, які постраждали від закриття шкіл і дитячих установ (під час пандемії роботодавець зобов'язувався виплачувати винагороду, якщо робота не може бути виконана через обставини, за які ні він, ні працівник не несуть відповідальність) [23]. У контексті першочергових заходів щодо соціальної безпеки громадян в умовах пандемії звертає на себе увагу також розвиток онлайн-сервісу щодо надання фінансової допомоги мікропідприємствам та для самозайнятих осіб.

Ідентифікуючи вплив пандемії на глобальні інтеграційні процеси та інституційні заходи щодо її локалізації доцільно здійснити систематизацію найбільш результативних із них у напрямку її протидії. Серед них:

- надання негайної підтримки роботодавцям і працівникам під час кризи, зумовленої COVID-19, відповідно до чого роботодавець зобов'язується забезпечити зменшення нормального робочого часу або призупинити трудовий договір, інформуючи про це працівників [24];

- забезпечення щомісячної компенсації працівника, відповідну 2/3 його місячної зарплати (роботодавець несе відповідальність за виплату такої щомісячної компенсації і має право подати заявку на державну підтримку, що надається фондом соціального страхування, шляхом відшкодування 70% щомісячної компенсації) [25];

- дотримання роботодавцем зобов'язання перевести співробітників на віддалену роботу, незалежно від форми трудових відносин, за умови, що працівник може виконувати завдання і обов'язки дистанційно [26];

- запровадження локальних заходів: скасування або призупинення не обов'язкових заходів, які можуть сприяти поширенню вірусу; введення соціальної дистанції між працівниками на робочих місцях; регулярне миття рук і періодична дезінфекція робочих інструментів / посуду і т.д.; обмеження свободи пересування, зокрема під час пасхального періоду; продовження допомоги з безробіття; пільгові кредитні лінії для підтримки підприємств і сімей; спеціальний режим для дозволеної відсутності на роботі, викликаний COVID-19 (наприклад, хвороба, ізоляція і карантин, догляд за дітьми під час закриття школи); соціальний захист для незалежних працівників і директорів компаній малого бізнесу [27].

Наведені вище заходи протидії пандемії, характеризують тактичний процес вирішення конкретних проблемних ситуацій характерних для забезпечення соціальної безпеки громадян. З огляду на це постає питання наскільки держава здійснює таку політику соціальної безпеки населення в умовах пандемії запроваджує вигідні в інституційному відношенні для власного розвитку стратегії. У даному відношенні йдеться про те, що різні заходи, які запроваджуються державами в умовах пандемії і стосуються як м'якого стимулювання самоізоляції та і жорсткого дотримання карантинних норм слугують забезпеченню балансу між показниками соціально-економічного розвитку держав, так рівнем суспільного добробуту їх громадян. У підтвердження цього дослідницькою групою університету Мічиган було запропоновано «дилему ув'язненого», яка досить чітко ілюструє пандемічну формулу відповідно до якої «органи державного управління стикаються з неминучим компромісом: це вибір між порятунком людських життів, з одного боку, і підтриманням добробуту людей, розвитком економіки, з іншого боку... на мікрорівні будь-які обмежувальні заходи, які запроваджує держава, знижують корисність окремого індивіда, однак ті ж заходи, управлінські

рішення дозволяють людині отримати необхідну медичну допомогу в разі зараження, тим самим підвищують їх результативність» [28]. Виходячи із цього більш держав глобального світу в умовах пандемії вимушено стикаються із об'єктивною дилемою збереження показників соціально-економічної результативності розвитку державних інститутів чи забезпечення високих гарантій збереження життєдіяльності населення. З огляду на це, стратегічним зобов'язанням національних держав в умовах пандемії є здійснювати не лише ефективну публічну політику у сфері охорони здоров'я, але й актуалізувати доцільність запровадження ефективних стратегій взаємодії щодо протидії пандемії.

Сучасна геополітична ситуація засвідчує необхідність активізації високого рівня присутності національних держав та їх інтегративних практик щодо протидії пандемії. Очевидним фактом залишається також і те, що самостійно національні держав не у змозі подолати негативні екстерналії пандемії. З огляду на це, держави зобов'язані здійснювати «структурну опіку» громадянам не залежно від показників і соціального добробуту та соціального статусу. Дана аргументація також лежить в площині того, що в умовах пандемії «всі країни, одна за одною зіштовхнулися з пандемією, змушені були поряд з мобілізацією системи охорони здоров'я вводити так звані немедичні протиепідемічні заходи або на національному рівні, або на рівні окремих регіонів і навіть муніципалітетів, серед яких: карантин, тобто повне або часткове закриття навчальних закладів, підприємств сфери послуг і промисловості, за винятком необхідних для життєзабезпечення; введення норм соціального дистанціювання аж до самоізоляції громадян; обмеження на мобільність населення, як внутрішню, так і міжнародну; заборона масових заходів; обов'язковість використання індивідуальних засобів захисту, що тим самим мало б стримати розвиток епідемії за рахунок скорочення контактів між людьми» [29]. Все це зумовлює держави до пошуку ефективних стратегій та практики взємозближення та взаємодії у контексті протидії пандемії та деконструкції національних системи охорони здоров'я відповідно до новітніх реалій.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Здійснений нами аналіз впливу пандемії коронавірусної інфекції на глобальні інтеграційні процеси у сучасному світ дозволив ідентифікувати основні проблемні питання, стратегії та практики щодо пошуку спільного міждержавного інструментарію протидії їй, на

підставі цього систематизовано перелік результативних заходів, які запроваджені в різних державах глобального світу щодо стримання поширення пандемії, конкретизовано інституційну практику держав-членів Європейського союзу у протидії пандемії, яка слугувати потужним фактором для вироблення спільних оптимізаційних індикаторів взаємодії держав в умовах пандемії; наведено провідну практику функціонування та деконструкції національних систем у сфері охорони здоров'я, яка слугує успішності виходу із епідеміологічної ситуації за соціально-економічними показниками розвитку держав та безпеки життєдіяльності громадян.

Список використаних джерел:

1. Киссинджер: пандемия коронавируса изменит мировой порядок навсегда. Международная жизнь, 13.04.2020. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/25980>
2. Coronavirus: How are people helping each other during the outbreak? 23 March 2020. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-england-51995089>
3. Coronavirus: Ways to stay social online while in self-isolation. Technology. 20 March 2020. URL: <https://www.bbc.com/news/technology-51966087>
4. National Health Commission of the People's Republic of China. Several drugs against novel coronavirus already in clinical trials: official. URL: http://en.nhc.gov.cn/2020-02/16/c_76602.htm
5. Coronavirus crisis deepens, but solidarity blooms. 30/03/2020. Euroserver. URL: <https://euobserver.com/coronavirus/147917>
6. Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report — 28. WHO. URL: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200217-sitrep-28-covid-19.pdf?sfvrsn=a19cf2ad_2
7. Генсек ООН высказался за поддержку Всемирной организации здравоохранения. Интерфакс. 15.04.2020. URL: <https://www.interfax.ru/world/704218>
8. Butler P. A million volunteer to help NHS and others during Covid-19 outbreak. The Guardian. 13 Apr 2020. URL: <https://www.theguardian.com/society/2020/apr/13/a-million-volunteer-to-help-nhs-and-others-during-covid-19-lockdown>
9. Binning J. Volunteering for a better tomorrow. Politico. 4.12.2014. URL: <https://www.politico.eu/article/volunteering-for-a-better-tomorrow/>
10. How To Help, Not Harm, While Volunteering During The COVID-19 Pandemic. 04.04.2020. URL: <https://www.forbes.com/sites/christinero/2020/04/04/how-to-help-not-harm-while-volunteering-during-the-covid-19-pandemic/#104278422080>
11. Song Z, Xu Y, Bao L, Zhang L, Yu P, Qu Y, et al. From SARS to MERS, thrusting coronaviruses into the spotlight. Viruses. 2019; 11(1):59. URL: <https://doi.org/10.3390/v11010059>
12. Gorbalenya AE, Baker SC, Baric RS, de Groot RJ, Drosten C, Gulyaeva AA, et al. Severe acute respiratory syndrome-related coronavirus: The species and its viruses — a statement of the Coronavirus Study Group [published online ahead of print, 2020 Feb 07]. bioRxiv. 2020.02.07.937862. URL: <https://doi.org/10.1101/2020.02.07.937862>
13. Hui DS, Azhar EI, Madani TA, Ntoumi F, Kock R, Dar O, et al. The continuing 2019-nCoV epidemic threat of novel corona-viruses to global health — The latest 2019 novel coronavirus outbreak in Wuhan, China. Int J Infect Dis. 2020;91:264-6. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ijid.2020.01.009>
14. Zhou P, Yang XL, Wang XG, Hu B, Zhang L, Zhang W, et al. A pneumonia outbreak associated with a new coronavirus of probable bat origin [published online ahead of print, 2020 Feb 03]. Nature. 2020. URL: <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2012-7>
15. Krause R., Kühn J.W. COVID-19 and labour law: Germany. Italian labour law e-journal. Bologna, 2020. Vol. 13, №1. P. 1-4. URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10768/10678>
16. Di Federico G. COVID-19 and labour law: free movement of healthcare personnel within the EU. Italian labour law e-journal. Bologna, 2020. Vol. 13, № 1. P. 1-4. URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10789/10725>
17. The Novel Coronavirus Pneumonia Emergency Response Epidemiology Team. The epidemiological characteristics of an outbreak of 2019 novel coronavirus diseases (COVID-19). China CDC Weekly. 2020.
18. Statement on the meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV). WHO. URL: [https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))
19. National Health Commission of the People's Republic of China. Interpretation of New Coronavirus Pneumonia Diagnosis and Treatment Plan (Trial Version 6). URL: <http://www.nhc.gov.cn>

20. Letko M, Munster V. Functional assessment of cell entry and receptor usage for lineage B β -coronaviruses, including 2019-nCoV [published online ahead of print, 2020 Jan 22]. *bioRxiv*. 2020. URL: <https://doi.org/10.1101/2020.01.22.915660>
21. Hoffmann M, Kleine-Weber H, Krueger N, Müller M, Drosten C, Pöhlmann S. The novel coronavirus 2019 (2019-nCoV) uses the SARS-coronavirus receptor ACE2 and the cellular protease TMPRSS2 for entry into target cells [published online ahead of print, 2020 Jan 31]. *bioRxiv*. 2020. URL: <https://doi.org/10.1101/2020.01.31.929042>
22. Wang D, Hu B, Hu C, Zhu F, Liu X, Zhang J, et al. Clinical characteristics of 138 hospitalized patients with 2019 novel coronavirus-infected pneumonia in Wuhan, China [published online, 2020 Feb 07]. *JAMA*. URL: <https://doi.org/10.1001/jama.2020.1585>
23. Li X, Zai J, Wang X, Li Y. Potential of large "first generation" human-to-human transmission of 2019-nCoV [published online ahead of print, 2020 Jan 30]. *J Med Virol*. 2020;10.1002/jmv.25693. URL: <https://doi.org/10.1002/jmv.25693>
24. Lu H. Drug treatment options for the 2019-new coronavirus (2019-nCoV) [published online ahead of print, 2020 Jan 28]. *BioSci Trends*. 2020;10.5582/bst.2020.01020. URL: <https://doi.org/10.5582/bst.2020.01020>
25. Wassenaar TM, Zou Y. 2019_nCoV/SARS-CoV-2: Rapid classification of betacoronaviruses and identification of traditional Chinese medicine as potential origin of zoonotic coronaviruses [published online ahead of print, 2020 Feb 14]. *Lett Appl Microbiol*. 2020;10.1111/lam.13285. URL: <https://doi.org/10.1111/lam.13285>
26. Chen J. Pathogenicity and transmissibility of 2019-nCoV—a quick overview and comparison with other emerging viruses [published online ahead of print, 2020 Feb 4]. *Microbes Infect*. 2020;S1286-4579(20)30026-5. URL: <https://doi.org/10.1016/j.micinf.2020.01.004>
27. Carvalho Martins D. COVID-19 and labour law: Portugal // Italian labour law e-journal. Bologna, 2020. Vol. 13, №1. P. 1-5. URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10801/10708>
28. Rasmussen SA, Watson AK, Swerdlow DL. Middle East respiratory syndrome (MERS). *Microbiol Spectr*. 2016; 4 (3): 10.1128/microbiolspec.EI10-0020-2016. URL: <https://doi.org/10.1128/microbiolspec.EI10-0020-2016>
29. Hui DS, Memish ZA, Zumla A. Severe acute respiratory syndrome vs. the Middle East respiratory syndrome. *Curr Opin Pulm Med*. 2014; 20 (3):233-41. URL: <https://doi.org/10.1097/MCP.0000000000000046>

References:

1. Dnggm, E., Madhavan, M.V., Bickdeli, B., Chuich, T., Laracy, J., Bondi-Zoccai, G. et al. (2020). Cardiovascular considerations for patients, health care workers, and health systems during the coronavirus disease 2019 (COVID-19) pandemic. *J Am Coll Cardiol* [in English].
2. Huang, C., Wang, Y., Li, X., Ren, L., Zhao, J., Hu, Y. et al. (2020). Clinical features of patients infected with 2019 novel coronavirus in Wuhan, China. *Lancet*; 395 (10223): 497-506 [in English].
3. Yang, X., Yu, Y., Xu, J., Shu, H., Xia, J., Liu, H. et al. (2020). Clinical course and outcomes of critically ill patients with SARS-CoV-2 pneumonia in Wuhan, China: a single-centered, retrospective, observational study. *Lancet Respir Med*; 2600 (20): 1-7 [in English].
4. Raoult, D., Zumla, A., Locatelli, F. et al. (2020). Coronavirus infections: epidemiological, clinical and immunological features and hypotheses. *Cell Stress* [in English].
5. Wan, Y., Shang, J., Graham, R., Baric, R.S., Li, F. (2020). Receptor recognition by novel coronavirus from Wuhan: An analysis based on decade-long structural studies of SARS. *J Virol*, 94 (7): 1-9 [in English].
6. Zhou, Y.G., Fu, B.Q., Zheng, X.H. et al. (2020). Aberrant pathogenic GM-CM+T cells and inflammatory CD14+CD16+ monocytes in severe pulmonary syndrome patients of a new coronavirus. *BioRxiv* [in English].
7. Li, Q., Guan, X., Wu, P., Zhou, L., Tong, Y., Ren, R. et al. (2020). Early transmission dynamics in Wuhan, China, of novel coronavirus-infected pneumonia. *N Engl J Med*; 382 (13): 1199-1207 [in English].
8. Han, Y., Yang, H. (2020). The transmission and diagnosis of 2019 novel coronavirus infection disease (COVID-19): a Chinese perspective. *J Med Virol* [in English].
9. Li, B., Yang, J., Zhao, F., Zhi, L., Wang, X., Liu, L. et al. (2020). Prevalence and impact of cardiovascular metabolic diseases on COVID-19 in China. *Clin Res Cardiol* [in English].
10. Chen, Y., Liu, Q., Guo, D. (2020). Emerging coronaviruses: Genome structure, replication, and pathogenesis. *J Med Virol*; 92(4): 418-423 [in English].
11. Geng, L, Fan, Y, Lai Y, Han, T, Li Z, Zhou, P, et al. (2020). Coronavirus infections and immune responses. *J Med Virol*; 92:424-32 [in English].
12. The Novel Coronavirus Pneumonia Emergency Response Epidemiology Team (2020). The epidemiological characteristics of an outbreak of

2019 novel coronavirus diseases (COVID-19). China CDC Weekly [in English].

13. Statement on the meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV). WHO. URL: [https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) [in English]

14. Hur manga måste dö för flockimmuniteten? (2020). Svenska Dagbladet. URL: <https://www.svd.se/hur-manga-maste-do-for-flockimmuniteten> [in English]

15. Johan Giesecke om brittisk expert: "Arrogant". (2020). Svenska Dagbladet. URL: <https://www.svd.se/johan-giesecke-om-brittisk-expert-arrogant> [in English]

16. Anders Tegnells forganger: Sverige har muligvis valgt den forkerte strategi – Danmark fortjener ros. (2020). Berlingske. URL: <https://www.berlingske.dk/internationalt/anders-tegnells-forgaenger-sverige-har-muligvis-valgt-den-forkerte> [in English]

17. Krisinformation (2020). Besöksförbud inom äldreomsorgen förlängs. URL: <https://www.krisinformation.se/nyheter/2020/juni/nationellt-besoksforbud-inom-aldreomsorgen-forlangt> [in English]

18. Folkhälsomyndigheten har misslyckats - nu måste politikerna gripa in. (2020). URL: <https://www.dn.se/debatt/folkhalsomyndigheten-har-misslyckats-nu-maste-politikerna-gripa-in>; <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/forskare-kritiska-til-fhm-lat-politikerna-ta-over> [in English]

19. Schwedens Corona-Todesfälle schaffen politische Unruhe. (2020). Neue Zürcher Zeitung. URL: <https://www.nzz.ch/international/schweden-corona-todesfaelle-schaffen-politische-unruhe-ld.1555044> [in English]

20. Fridman, Dzh. (2011). Sleduyushchie 10let 2011-2021 [The next 10 years.]. M.: Eksmo [in Russian].

21. Bernanke, B., Gertler, M., Gilchrist, S. 1998. The Financial Accelerator in Quantitative

Business Cycle Framework. NBER Working Paper №6455. Cambridge, MA: NBER [in English].

22. Mir posle krizisa [Peace after the crisis]. (2009). Global'nye tendencii–2025 : menyayushchij mir [Global trends–2025: a changing world]. Doklad Nacional'nogo razvedyvatel'nogo soveta SSHA [Report of the US National Intelligence Council]. M.: Evropa [in Russian].

23. Egisman, V. 2020. Naskol'ko glubokoj okazhetsya recessiya v SSHA? [How deep will the recession be in the United States?] URL: <https://www.golos-ameriki.ru/a/vj-pandemia-recession-threat/5354065.html> [in English]

24. Hoffmann, M, Kleine-Weber, H, Krueger N, Müller, M, Drosten, C, Pöhlmann, S. (2020). The novel coronavirus 2019 (2019-nCoV) uses the SARS-coronavirus receptor ACE2 and the cellular protease TMPRSS2 for entry into target cells [in English].

25. Wang, D, Hu, B, Hu, C, Zhu, F, Liu, X, Zhang, J, et al. (2020). Clinical characteristics of 138 hospitalized patients with 2019 novel coronavirus-infected pneumonia in Wuhan, China. JAMA [in English].

26. Chen, J. (2020). Pathogenicity and transmissibility of 2019-nCoV – a quick overview and comparison with other emerging viruses. Microbes Infect [in English].

27. Carvalho Martins D. COVID-19 and labour law: Portugal // Italian labour law e-journal. Bologna, 2020. Vol. 13, №1. P. 1-5. URL: <https://illeg.unibo.it/article/view/10801/10708>

28. Rasmussen SA, Watson AK, Swerdlow DL. Middle East respiratory syndrome (MERS). Microbiol Spectr. 2016; 4 (3): 10.1128/microbiolspec.E110-0020-2016. URL: <https://doi.org/10.1128/microbiolspec.E110-0020-2016>

29. Hui DS, Memish ZA, Zumla A. Severe acute respiratory syndrome vs. the Middle East respiratory syndrome. Curr Opin Pulm Med. 2014; 20 (3):233-41. URL: <https://doi.org/10.1097/MCP.0000000000000046>

УДК 352.07:336:[616.98-036.21:316.3/4] (477)

DOI <https://doi.org/10.46922/2306-6806-2021-2-2> (18)-57-64

ПОПОВА В.В.,

*к. держ. упр., заступник начальника відділу методології
ресурсних платежів, рентної плати і місцевих податків і зборів з юридичних
осіб Управління адміністрування ресурсних платежів, рентної плати і місцевих
податків і зборів з юридичних осіб Департаменту податкового адміністрування
Державної податкової служби України*

V. POPOVA,

*Candidate of Sciences in Public Administration, Deputy Head of the Division of
Methodology of Resource Payments, Rent and Local Taxes and Fees from Legal Entities,
Unit of Administration of Resource Payments, Rent and Local Taxes and Fees from Legal
Entities, Tax Audit Department, State Tax Service of Ukraine*

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ
НОВОСТВОРЕНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ДІЄВИЙ
МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ПАНДЕМІЇ
ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

**ENSURING THE FINANCIAL CAPACITY OF THE NEWLY
CREATED TERRITORIAL COMMUNITIES AS AN EFFECTIVE
MECHANISM OF PUBLIC POLICY IN THE SPHERE OF
COUNTERACTING THE PANDEMIC AND ENSURING SUSTAINABLE
DEVELOPMENT OF UKRAINE**

У статті ідентифіковано проблеми розвитку новостворених об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) в умовах децентралізації і пандемії; проаналізовано основні напрями забезпечення фінансової спроможності новостворених територіальних громад як дієвого механізму публічної політики у сфері протидії пандемії та забезпеченні сталого розвитку України. Проведено дослідження з урахуванням необхідності забезпечення досягнення Цілей сталого розвитку (ЦСР 11 – Сталий розвиток міст і громад). Також визначено основні проблеми розвитку українських ОТГ в умовах децентралізації влади в період пандемії коронавірусу і з моменту їх формування. Запропоновано внести зміни до Податкового кодексу України, Земельного кодексу України, законів України «Про оренду землі» та «Про місцеве самоврядування в Україні», Кримінального кодексу України, Бюджетного кодексу України щодо запровадження: ведення органами місцевого самоврядування реєстру порушників; практики врахування розміру упущеної вигоди від несплати податків при визначенні обсягів фінансування місцевим радам; кримінальної відповідальності для суб'єктів господарювання у разі невиконання рішень суду, а також для органів місцевого самоврядування – у разі зволікання при оформленні земель за наявності документів, поданих суб'єктом господарювання для виділення та оформлення земельних ділянок.

Ключові слова: сталий розвиток, протидія пандемії, новостворені територіальні громади, фінансова спроможність.

The problems of development of newly created united territorial communities in the conditions of decentralization and pandemic are identified as well as the main directions of ensuring the financial capacity of the newly created territorial communities as an effective mechanism of public policy in the sphere of counteracting the pandemic and ensuring sustainable development of Ukraine are analyzed in the article. The research was conducted taking into account the need to ensure the achievement of the Sustainable Development Goals (Goal 11: Sustainable Cities and Communities). Also, the main problems of development of the Ukrainian united territorial communities in the conditions of decentralization of the power during the coronavirus pandemic and from the moment of their formation are defined. It is proposed to amend the Tax Code of Ukraine, the Land Code of Ukraine, the laws of Ukraine “On Land Lease” and “On Local Self-Governance in Ukraine”, the Criminal

Code of Ukraine, the Budget Code of Ukraine on the introduction: maintaining a register of violators by local self-government authorities; practice of taking into account the amount of lost benefits from non-payment of taxes when determining the amount of funding for local councils; criminal liability for business entities in case of non-compliance with court decisions, as well as for local self-government authorities in case of delay in the registration of land in the presence of documents submitted by the business entity for the allocation and registration of land.

Key words: sustainable development, counteracting the pandemic, newly created territorial communities, financial capacity.

Постановка проблеми. Реагування на масштабні виклики, які постали перед Україною у вигляді триваючої російської збройної агресії, пандемії COVID-19 та початку глобальної економічної кризи, потребує додаткових ресурсів, а отже, більш ефективного та результативного управління державними фінансами. Досягнута протягом останніх років макроекономічна стабільність та прийнятий пакет надзвичайних фіскальних заходів дають змогу Україні контролювано проходити цей надзвичайно складний період.

Водночас з метою забезпечення подальшого відновлення та економічного зростання у середньостроковій перспективі та реалізації європейського курсу України необхідно вжити заходів для повернення до виваженої бюджетно-податкової політики, підвищення ефективності видатків та податкового адміністрування, зменшення ролі держави в економіці та покращення інвестиційного клімату з урахуванням соціального та екологічного вимірів.

Слід відзначити, що забезпечення розвитку новостворених ОТГ є головною метою в межах реалізації реформи децентралізації, яка спрямована на забезпечення високого рівня життя населення та конкурентоспроможності національної економіки в умовах кризи та пандемії.

Наразі доволі низькі темпи розвитку новостворених ОТГ свідчать про наявність проблем у достатньому ресурсному забезпеченні громад, ефективному розподілі повноважень і відповідальності між рівнями влади, в обґрунтованості критеріїв об'єднання територіальних громад, відсутності достатньої кваліфікації менеджменту для розробки дієвих стратегій розвитку, ефективних програм, проєктів розвитку ОТГ та про їх значну фінансову залежність від державної підтримки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Аналізуючи ризики та виклики розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах пандемії, *Ю. Іванов, О. Іванова* зазначають, що досить складні умови, що склалися для формування спроможних територіальних громад в Україні, ускладнилися наслідками коронавірусу, що захопив увесь світ і не оминув Україну. Це обумовлює актуальність ідентифікації загроз та

викликів на шляху формування спроможних ОТГ на основі розробки комплексних програм їх розвитку [8].

Україна віддана цінностям та цілям, визначеним у Порядку денному в галузі сталого розвитку на період до 2030 року. З 2015 року в Україні розпочато низку реформ, спрямованих на здійснення соціально-економічних перетворень та зміцнення демократичного устрою. Цілі сталого розвитку (ЦСР) інтегровані в державну політику на засадах «нікого не залишити осторонь». Для забезпечення досягнення ЦСР 11 (Сталий розвиток міст і громад) необхідним є:

- затвердження та реалізація Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року, якою передбачено нові підходи до політики регіонального розвитку – перехід від переважно територіально нейтральної до територіально спрямованої політики розвитку територій на основі стимулювання використання їх власного потенціалу;

- забезпечення належної координації процесу впровадження у всіх регіонах регіональних стратегій розвитку на засадах смарт-спеціалізації;

- посилення зв'язку між стратегічним, просторовим та бюджетним плануванням;

- місцевим органам виконавчої влади (органами місцевого самоврядування) передбачити заходи щодо впровадження (створення, модернізації, вдосконалення) та забезпечення функціонування місцевих автоматизованих систем централізованого оповіщення населення про загрозу виникнення надзвичайних ситуацій та забезпечити фінансування зазначених заходів;

- зменшити негативний вплив забруднюючих речовин, у тому числі на довкілля міст, шляхом використання інноваційних технологій;

- забезпечити бюджетне фінансування державної підтримки заходів, спрямованих на зменшення обсягів викидів (збільшення абсорбції) парникових газів, а також цільове фінансування програми моніторингу довкілля;

- розвиток безбар'єрного простору міст і громад з метою забезпечення рівних можливостей доступу до інфраструктури для людей з

інвалідністю, батьків, які користуються дитячими візочками та інших груп громадян з особливими потребами [3, с. 80].

Актуальні питання розвитку ОТГ стали новим явищем в українській науці через здійснення реформи децентралізації влади. Однак проблеми розвитку територіальних громад в частині забезпечення регіонального та національного соціально-економічного зростання присвячено праці таких зарубіжних учених, як М. Баймуратов, О. Батанов, В. Бесчастний, А. Двігун, П. Жук, В. Кравців, В. Кравченко, М. Мельник, Г. Монастирський та ін.

Окремі питання ресурсного забезпечення розвитку адміністративно-територіальних одиниць висвітлені в працях: З. Варналя, І. Вахович, М. Гапонюк, О. Зарубіна, І. Камінська, М. Карліна, М. Козоріз, А. Крисоватого, І. Луніної, П. Мельника, І. Сторонянської, Л. Тарангул та ін. При цьому відсутність комплексного підходу до формування заходів з розвитку об'єднаних територіальних громад на основі ідентифікації проблем та пошуку зв'язків між їх виникненням потребує подальшого розвитку, особливо в умовах пандемії коронавірусу, коли ОТГ потрапили «у пастку» економічної, соціальної, медичної кризи.

Мета статті – ідентифікація проблем розвитку новостворених ОТГ в умовах децентралізації та пандемії та розробка напрямів забезпечення фінансової спроможності новостворених ОТГ як дієвий механізм публічної політики у сфері протидії пандемії та забезпеченні сталого розвитку України.

Виклад основного матеріалу. Серед основних проблем розвитку, що спіткали українські ОТГ в умовах децентралізації влади в період пандемії коронавірусу і з моменту їх формування, слід виділити такі:

- втрати бюджетів громад через зниження податкових надходжень;
- скорочення підприємництва через збитки внаслідок карантину;
- зростання кількості зареєстрованих безробітних через зупинку малого та середнього бізнесу в ОТГ та регіонах країни і, як наслідок, прогнозний відтік українців за кордон у пошуках робочих місць;
- скорочення вакансій через наслідки коронавірусу;
- низький рівень якості життя населення в громадах;
- домінування локальних інтересів над загальнодержавними, що в умовах кризи здатне ускладнювати реалізацію державою такої функції, як стабілізація [1];

- неспроможність органів місцевого самоврядування забезпечити умови для розвитку ОТГ на засадах самодостатності;

- значна подрібненість адміністративних одиниць місцевого рівня, що формує незначні за чисельністю громади з відсутністю явного центру, що стає загрозою при забезпеченні гідного рівня життя в період карантину та пандемії;

- наявність диспропорцій за чисельністю, територією і кількістю громад; низький рівень фінансової спроможності ОТГ;

- низька ініціативність органів місцевого самоврядування на місцях;

- низький рівень компетентності, інформованості, відсутній досвід ведення переговорів, пошуку компромісу й консенсусу органів місцевого самоврядування, що є бар'єром у розробці тактичних дій щодо попередження пандемічних наслідків для населення громади;

- низький рівень надання організаційної, методичної підтримки розвитку ОТГ в Україні, зокрема, в питаннях участі у міжнародних програмах;

- законодавча неврегульованість у питаннях розподілу повноважень, ресурсів тощо, зокрема, земельних відносин і управління комунальним майном, відсутність механізмів їх реалізації [2].

Ми погоджуємося з думкою А. Дзвігун, що необхідність подолання епідемії COVID-19 порушила перед українським суспільством цілий ряд гострих проблем, зокрема економічного характеру. З певним ступенем умовності такі заходи можна віднести до таких категорій: технічно-організаційні, фінансово-економічні, соціально-політичні та інформаційно-психологічні.

Водночас наведений поділ заходів є дещо умовним, оскільки вони взаємопов'язані за своїм походженням та функціонуванням, і всі вони так чи так відображатимуться на розвитку української економіки в найближчому й більш віддаленому майбутньому. До того ж ці заходи мають, так би мовити, своє економічне «відображення» в тому сенсі, що або потребують відповідного фінансування, або ж так чи інакше впливають на перебіг економічних процесів в Україні [10].

Оцінюючи вплив пандемії на діяльність органів громадського самоврядування, громадських ініціатив, зокрема під час активних карантинних заходів, експерти зазначили, що спалах пандемії мав певний вплив на громадянську активність людей. З цією думкою не погодилися лише близько 20 % (середній бал – 2,8 бала за 5-бальною шкалою: від 1 – повністю погоджуюсь, до 5 – повністю не погоджуюсь). Натомість 50 % представників громадських організацій вказали,

«що пандемія примножила у суспільстві те, що визначається як «соціальний капітал» – людські зв'язки, солідарність, взаємодовіру, та допомогла виробити навички та технології самоорганізації».

Опитування продемонструвало, що «головними пріоритетами в діяльності громадських організацій в умовах пандемії експерти вважають контроль діяльності влади та захист соціально вразливих соціальних груп. Увага громадських організацій має бути також сфокусована на тому, щоб надавати людям юридичну та іншу допомогу в обстоюванні своїх прав, проводити незалежні аналітичні дослідження та пропонувати способи вирішення соціальних проблем» [9, с. 10].

Варто відзначити, що поштовх для формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування надав Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». За 2015–2019 роки в Україні на базі 4 500 місцевих рад (майже четверта частина загальної кількості органів місцевого самоврядування) добровільно створено 982 ОТГ.

Бюджети ОТГ зросли в середньому у 5–6 разів. Доходи місцевих бюджетів зросли на 165,4 млрд грн, що надало підстави вважати про спроможність нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів [14].

Аналіз міжнародного досвіду, проведений фахівцями, надав можливість зробити висновки, що впродовж останніх років більшість європейських країн провели реформу місцевого самоврядування та фінансових відносин і водночас стикалися із різними проблемами, у тому числі проблемою вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою [7].

Не всі країни надавали своїм територіальним громадам фінансову підтримку задля стимулювання їх об'єднання, і навіть у тих випадках, коли така допомога виділялася – не завжди вона спрацьовувала. Як наслідок, кожна країна обрала свій шлях реформування.

В якості прикладу успішного впровадження реформ наводиться досвід Естонії. Стимулом для тих, хто погодиться на об'єднання, були дотації із державного бюджету (нове місцеve самоуправління отримувало від 300 тис. до 800 тис. євро). Проте цей підхід не дав стовідсоткового результату. До 2015 року в Естонії змогли скоротити кількість місцевих муніципалітетів лише з 254 до 213. У 2017 року в Естонії припинили добровільне об'єднання.

В Україні другий етап децентралізації

співпав з територіально-адміністративною реформою. Або, з іншого боку, можна сказати, що реформа проведена для цілей децентралізації. Так, Законом України від 16 квітня 2020 року № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» внесені зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими уповноважено Кабінет Міністрів України до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України здійснювати визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад (п. 7¹ розд. V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [11].

Відповідними розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 707-р та № 730-р визначено адміністративні центри та затверджено території територіальних громад усіх областей України. Відповідно до цих розпоряджень в Україні сформовано 1 469 територіальних громад, які покриватимуть усю територію країни.

Крім цього, починаючи з 19 липня 2020 року, відповідно до постанови Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів» в Україні запроваджено новий районний поділ у межах Автономної Республіки Крим та областей України – замість 490 утворено 136 районів [13].

Отже, процес добровільного об'єднання територіальних громад в Україні завершився, а натомість відбулося створення територіальних громад адміністративним шляхом. У зв'язку з цим постає питання забезпечення фінансової спроможності новостворених територіальних громад.

Джерела доходів бюджетів визначені ст. 9 Бюджетного кодексу України:

- 1) податкові надходження;
- 2) неподаткові надходження; доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; власні надходження бюджетних установ; інші неподаткові надходження;
- 3) доходи від операцій з капіталом;
- 4) трансферти.

При цьому доходи місцевих бюджетів складають вагому частку у зведеному бюджеті (рис. 1).

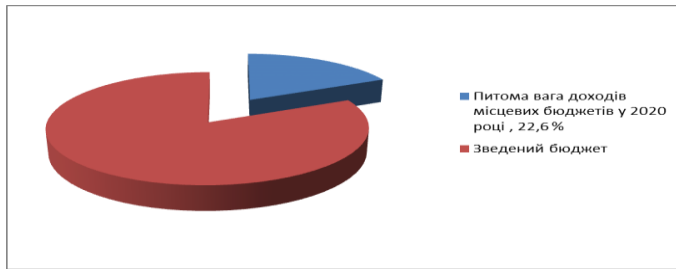


Рис. 1. Питома вага доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті

Джерело: [7]

Податок на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО) був та залишається бюджетоутворюючим податком для місцевих бюджетів (у 2020 році питома вага податку складає 61,4%). Іншими значними по вагомості податкам є єдиний податок – 13,6% та плата за землю – 10,7% (рис. 2).

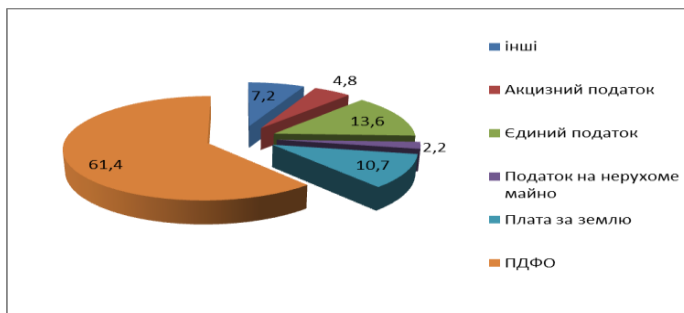


Рис. 2. Питома вага податку на доходи фізичних осіб у зведеному бюджеті

Джерело: [7]

Водночас вкрай низькою є питома вага податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Коливання темпів росту надходжень місцевих податків по регіонах більш-менш синхронне. Для того, щоб дослідити коливання темпів росту надходжень місцевих податків, які мають найбільшу питому вагу у формуванні місцевих бюджетів – плати за землю та єдиного податку, прийняли за основу темп росту надходжень ПДФО та побудували рейтинг регіонів за цією ознакою.

Темпи росту надходжень місцевих податків у 2018 році порівняно з 2017 роком (рис. 3) [6].

З діаграм видно, що у 2018 та 2020 роках темпи зростання надходжень плати за землю по всіх регіонах був нижчий за ПДФО та єдиний податок. А крива коливання по єдиному податку майже співпадає з кривою по ПДФО. Водночас у 2019 році у Закарпатській області відбувся значний стрибок у надходженнях плати за землю, темп росту становив 160,8%, тоді як в середньому по

Україні темп росту надходжень цього податку становив 120,2%.

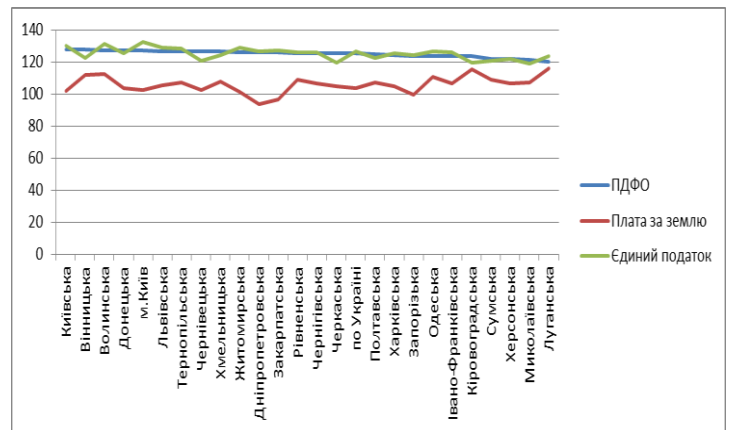


Рис. 3. Темпи росту надходжень місцевих податків у 2018 році

Джерело: [6]

У 2019 році порівняно з 2018 роком (рис. 4) [5]. За 2020 рік до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 289 986,0 млн гривень. Приріст надходжень до загального фонду проти 2019 року (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав 5,4%, або на 14 968,6 млн грн більше. Темп приросту фактичних надходжень ПДФО за 2020 рік до 2019 року становить 7,5%. Із 13 регіонів, що мають темпи приросту ПДФО вищі за середній показник по Україні, 11 регіонів забезпечили приріст понад 8%.

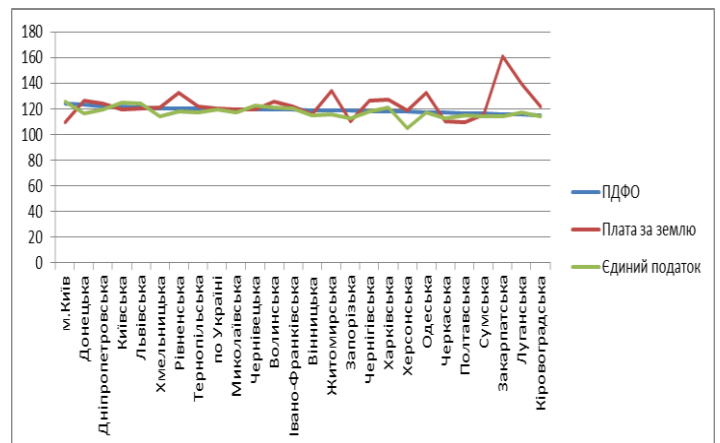


Рис. 4. Темпи росту надходжень місцевих податків у 2019 році

Джерело: [5]

У 2020 році порівняно з 2019 роком (рис. 5) [4]. Загалом обсяг надходжень ПДФО за 2020 рік склав 177 768,5 млн грн, приріст надходжень проти 2019 року становить 7,5%, або на 12 337,6 млн грн більше. Надходження плати за землю склали 31 477,8 млн грн, зменшення

надходжень проти 2019 року становить – 4,1 %, або на 1 357,3 млн грн менше.

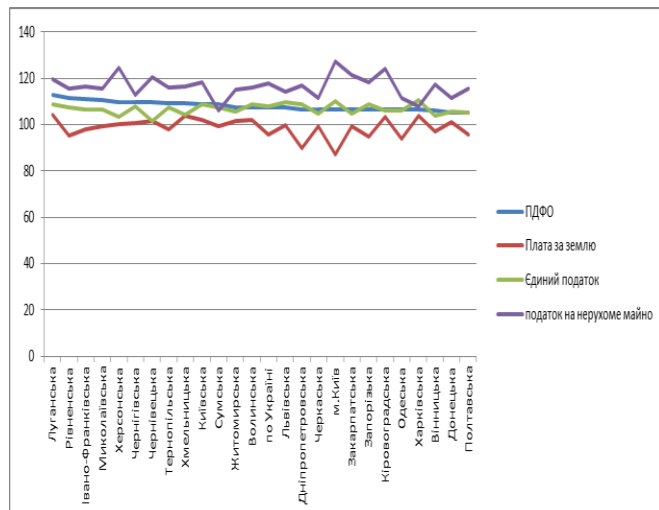


Рис. 5. Темпи росту надходжень місцевих податків у 2020 році

Джерело: [4]

Фактичні надходження податку на нерухоме майно за 2020 рік склали 5 758,9 млн грн, приріст надходжень проти 2019 року становить 17,9 %, або на 876,3 млн грн більше. Надходження єдиного податку за 2020 рік склали 37 954,3 млн грн, приріст надходжень проти 2019 року становить 7,8 %, або на 2 762,3 млн грн більше.

Аналіз зростання фактичних надходжень загального фонду місцевих бюджетів (%) у динаміці за період 2018–2020 років свідчить про те, що темп зростання падає з року в рік (рис. 6) [1].

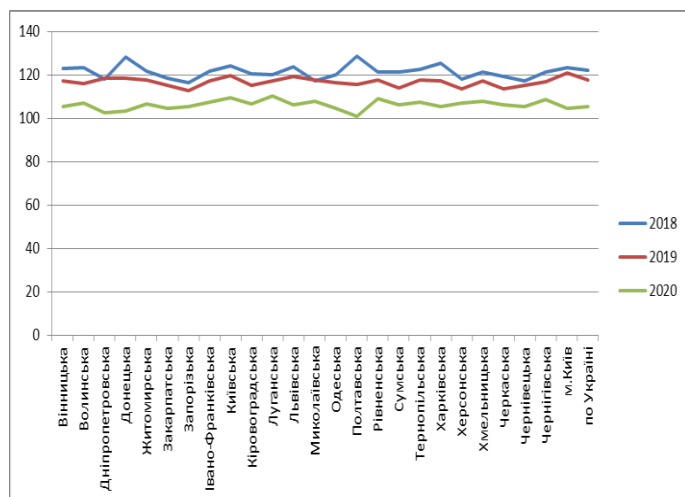


Рис. 6. Аналіз зростання фактичних надходжень загального фонду місцевих бюджетів (%) у динаміці за період 2018–2020 років

Джерело: [1]

Як ми бачимо зі структури місцевих бюджетів податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, має дуже низьку питому вагу.

Питанню зниження рівня дискреційності податку на нерухоме майно та землю, підвищення рівня бюджетних надходжень від цих податків, приділена увага у Національній економічній стратегії на період до 2030 року, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 року № 179, (далі – Стратегія) (розділ II «Стратегічний курс економічної політики до 2030 року», напрям 1 «Макроекономічна політика») [12].

Шляхом досягнення цієї стратегічної цілі Уряд вважає зменшення податкового навантаження на бізнес. Отже, отримуємо замкнуте коло.

Водночас у Стратегії визначено завдання у сфері земельних відносин – створення системи моніторингу земельних відносин, дерегулювання сфери землеустрою, передача повноважень державних органів у галузі регулювання земельних відносин до органів місцевого самоврядування (напрямок 9 «Агропромисловий сектор та харчова промисловість»). Шляхом досягнення стратегічної цілі визначено регулювання ринку землі.

У межах реалізації Стратегії Урядом запропоновано проведення публічного моніторингу земельних відносин на підставі адміністративних даних центральних органів виконавчої влади з метою систематизації та узагальнення інформації про володіння, користування і розпорядження земельними ділянками та про доходи, пов'язані із землекористуванням.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Вважаємо, що моніторинг земельних відносин тільки на підставі адміністративних даних центральних органів виконавчої влади не сприятиме досягненню мети, визначеної Законом України від 28 квітня 2021 року № 1423-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин».

Зокрема, практика адміністрування місцевих податків і зборів свідчить про недосконалість інформаційного змісту баз даних, розпорядниками яких є центральні органи виконавчої влади, зокрема, Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Тому вважаємо доцільним при проведенні публічного моніторингу здійснити фактичну інвентаризацію земель задля отримання інформації щодо володіння, користування і розпорядження земельними ділянками.

За результатом моніторингу пропонуємо вирішити проблемне питання у сфері земельних праввідносин – фактичне користування земельними ділянками за умов відсутності правовстановлюючих документів у землекористувачів. Пропонуємо розширити джерела надходжень до місцевих бюджетів за рахунок запровадження фінансових важелів щодо таких земельних ділянок.

За такі земельні ділянки пропонуємо визначати обов'язки щодо платежів за користування землею на підставі рішень судів, прийнятих за поданням органів місцевого самоврядування про встановлення факту самовільно зайнятих земельних ділянок.

За рішенням суду землекористувачі зобов'язуються сплачувати плату за користування за період, визначений рішенням суду (період неправомірного використання землі), як компенсацію органам місцевого самоврядування за упущену вигоду.

Виявляти факти порушень у землекористуванні мають органи місцевого самоврядування, і в межах компетенції, наданої органам місцевого самоврядування ст. 18¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», здійснювати подання до суду.

У рішеннях суду доцільно передбачені такі норми:

– зобов'язати порушника у визначений термін (наприклад, 3 місяці) оформити права на земельні ділянки або звільнити такі ділянки;

– зобов'язати порушника сплатити на користь органу місцевого самоврядування упущену вигоду від несплати плати за землю за минулі періоди, визначені у рішенні ради;

– зобов'язати порушника сплатити кошти на проведення нормативної грошової оцінки та виготовлення земельпорядної документації;

– зобов'язати порушника та орган місцевого самоврядування реалізувати заходи щодо примусового здійснення земельпорядних робіт.

Серед основних напрямів забезпечення фінансової спроможності новостворених територіальних громад як дієвого механізму публічної політики у сфері протидії пандемії пропонуємо:

– запровадити ведення органами місцевого самоврядування реєстру порушників. Цей реєстр має узагальнюватися у Мінфіні й бути підставою для розгляду питань щодо надання ліцензій, дозволів та інше;

– запровадити практику врахування розміру упущеної вигоди від несплати податків при визначенні обсягів фінансування місцевим

радам, що сприятиме заінтересованості органів місцевого самоврядування у земельпорядних заходах;

– передбачити кримінальну відповідальність для суб'єктів господарювання у разі невиконання рішень суду, а також для органів місцевого самоврядування – у разі зволікання при оформленні земель за наявності документів, поданих суб'єктом господарювання для виділення та оформлення земельної ділянки.

Отже, зміни пропонується внести не тільки до Податкового кодексу, а й до Земельного кодексу України, Закону України «Про оренду землі», Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Кримінального кодексу України, Бюджетного кодексу України тощо.

Список використаних джерел:

1. Виконання доходів місцевих бюджетів. URL: <http://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhet>.

2. Двігун А.О. Коронакриза: нові можливості громад та виклики для децентралізації. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-06/scientific-achievements-of-modern-society-niss.pdf>.

3. Добровільний національний огляд щодо Цілей сталого розвитку в Україні. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=a0fc2a99-ada3-4a6d-b65b-cb542c3d5b77&title=DobrovolniiNatsionalniiOgliadSchodoTsileiStalogoRozvitkuVUkraini>.

4. Добровільний національний огляд щодо Цілей сталого розвитку в Україні. URL: http://mof.gov.ua/storage/files/Довідка_на_сайт_за_2_020_pik.pdf.

5. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів. Виконання доходів місцевих бюджетів за січень–грудень 2019 року. URL: http://mof.gov.ua/storage/files/Довідка_викон_МБ_2_019_pik_оновл.pdf.

6. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів. Виконання доходів місцевих бюджетів за січень–грудень 2018 року. URL: http://mof.gov.ua/storage/files/849_1168306918-ilovepdf-compressed.pdf.

7. Звіт про огляд витрат державного бюджету у сфері регіонального розвитку в частині підтримки формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/1.-zvit.pdf>.

8. Іванов Ю.Б., Іванова О.Ю. Коронавірус проти децентралізації: ризики та виклики розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах пандемії. *Проблеми економіки*, 2020. № 2. С. 209–

215. URL: <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2020-2-209-215>.

9. Ключові виклики для розвитку громадянського суспільства, 2020. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні у 2020 році : матеріали щоріч. доп. / Корнієвський О., Сидоренко Д., Пеліванова Н. та ін.] ; за заг. ред. Ю. Тищенко, Ю. Каплан. К. : НІСД, 2021. 116 с.

10. Кулицький С. Проблеми розвитку економіки України, обумовлені пандемією коронавірусу COVID-19 у світі, і пошук шляхів їх розв'язання. *Україна: події, факти, коментарі*, 2020. № 8. С. 53–63. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2020/ukr8.pdf>.

11. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16 квітня 2020 р. № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20>.

12. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : постанова Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 р. № 179. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>.

13. Про утворення та ліквідацію районів : постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20>.

14. Результати першого етапу децентралізації в Україні 2014–2019 роки. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>.

References:

1. Ministry of Finance of Ukraine, “Execution of Local Budget Revenues”, available at: <http://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-budzheta>.

2. Dvihin A.O. (2020), *Koronakryza: novi mozhlyvosti hromad ta vyklyky dlia detsentralizatsii* [COVID Crisis: New Community Opportunities and Challenges for Decentralization], available at: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-06/scientific-achievements-of-modern-societyniss.pdf>.

3. Ministry of Economy of Ukraine (2020), “Voluntary National Review of the Sustainable Development Goals in Ukraine”, available at: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=a0fc2a99-ada3-4a6d-b65b-cb542c3d5b77&title=DobrovilniiNatsionalniiOgliadSchodoTsileiStalogoRozvitkuVUkraini>.

4. Ministry of Finance of Ukraine (2021), “Voluntary National Review of the Sustainable Development Goals in Ukraine”, available at: http://mof.gov.ua/storage/files/Довідка_на_сайт_за_2020_рік.pdf.

5. Ministry of Finance of Ukraine (2020), “Information on the State of Execution of Local Budgets. Execution of Local Budget Revenues for January–December 2019”, available at:

http://mof.gov.ua/storage/files/Довідка_викон_МБ_2019_рік_оновл.pdf.

6. Ministry of Finance of Ukraine (2019), “Information on the State of Execution of Local Budgets. Execution of Local Budget Revenues for January–December 2018”, available at: http://mof.gov.ua/storage/files/849_1168306918-ilovepdf-compressed.pdf.

7. Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine (2021), “Report on the Review of State Budget Expenditures in the Sphere of Regional Development in Terms of Supporting the Formation of the Infrastructure of the United Territorial Communities”, available at: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/1.-zvit.pdf>.

8. Ivanov Yu.B., Ivanova O.Yu. (2020), “Coronavirus against Decentralization: Risks and Challenges of the Development of United Territorial Communities in Terms of a Pandemic”, *The problems of economy*, vol. 2, PP. 209–215, available at: <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2020-2-209-215>.

9. Korniievskiy O., Sydorenko D., Pelivanova N. (2020), *Kliuchovi vyklyky dlia rozvytku hromadianskoho suspilstva, 2020. Stan rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini u 2020 rotsi : materialy shchorichnoi dopovidi* [Key Challenges for the Development of Civil Society, 2020. The state of development of civil society in Ukraine in 2020: materials of the annual report], National Institute for Strategic Studies, Kyiv, Ukraine, 116 p.

10. Kulytskyi S. (2020), “Problems of economic development of Ukraine caused by the pandemic of coronavirus COVID-19 in the world, and search for ways to solve them”, *Ukraine: events, facts, comments*, vol. 8. PP. 53–63, available at: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2020/ukr8.pdf>.

11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2020), Law of Ukraine “On Amendments to Some Laws of Ukraine on the Definition of Territories and Administrative Centers of Territorial Communities”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20>.

12. Cabinet of Ministers of Ukraine (2021), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the National Economic Strategy for the period up to 2030”, available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>.

13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2020), Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On Formation and Liquidation of Rayons”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20>.

14. Decentralization, The Results of the First Stage of Decentralization in Ukraine in 2014–2019, available at: <https://decentralization.gov.ua/about>.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 35.339.92

DOI [https://doi.org/10.46922/2306-6806-2021-2-2\(18\)-65-70](https://doi.org/10.46922/2306-6806-2021-2-2(18)-65-70)**КРИШТАНОВИЧ М. Ф.,**

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри педагогіки та інноваційної освіти Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету "Львівська політехніка"

M. KRYSHTANOVYCH,

Doctor of Science in Public Administration, Professor Professor of the Department of Pedagogy and Innovative Education, Institute of Law, Psychology and Innovative Education National University "Lviv Polytechnic"

ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ І ПОЛЬЩІ

INTEGRATION PROCESSES CROSS-BORDER COOPERATION OF UKRAINE AND POLAND

Транскордонне співробітництво як складова державної політики, є важливим фактором соціально-економічного та політичного розвитку кожної країни, оскільки створює можливості для забезпечення мешканцям прикордонних територій якісних послуг на основі зняття обмежувачої функції кордону, розвитку транскордонного бізнесу, створення нових економічних об'єднань, формування та функціонування транскордонних ринків товарів. Формування спільного транскордонного простору сприяє вирівнюванню якості життя по різні боки кордону, соціальній, демографічній конвергенції, встановленню доступних цін на товари та послуги, впровадженню нових соціальних та технологічних стандартів.

Слід зазначити, що практика транскордонного співробітництва як частина інтеграційних процесів набула найбільшого розвитку в післявоєнній Європі. Метою такого співробітництва було подолання економічної та соціальної ізоляції прикордонних регіонів. Однак передумовою цього процесу було загальне визнання політичної карти післявоєнної Європи як "остаточної" і "справедливої". Більше того, загальна прихильність принципу непорушності кордонів уможливила для національних урядів надання прикордонним регіонам більшої свободи і повноважень у міжнародних контактах. Те ж саме стосується і посткомуністичних країн Східної Європи, в яких заохочування міжрегіонального співробітництва після 1989 р. було покликане бажанням подолати наслідки розколу Європи під час "холодної війни".

Ключові слова: транскордонне співробітництво, міжрегіональне співробітництво, інтеграційні процеси, європейська регіональна політика, Україна, Польща, Європейський союз.

The development of cross-border cooperation between Ukraine and the Republic of Poland at the present stage is of strategic importance not only for Central and Eastern Europe, but also for the entire continent. The strategy for the development of Ukrainian-Polish relations should cover important areas of international cooperation, and most importantly those that will promote their maximum rapprochement with each other and with the European Union and will make it possible to become an organic component of the European community. Cross-border cooperation as a component of state policy is an important factor in socio-economic and political development of each country, as it creates opportunities to provide residents of border areas with quality services by removing the restrictive function of the border, developing cross-border business, creating new economic associations, forming and functioning cross-border commodity markets. The formation of a common cross-border space contributes to the equalization of quality of life on different sides of the border, social, demographic convergence, setting affordable prices for goods and services, the introduction of new social and technological standards.

The main measures for the development of Ukrainian-Polish cross-border cooperation are undoubtedly based on the gained world experience in this field between local and regional authorities, primarily European, and aimed at creating favorable organizational and economic conditions for achieving comprehensive, sustainable development of border regions. The development

of cross-border cooperation at the regional level should go through four stages, namely: the study of existing links between partners in the region; definition of cooperation strategy; development and provision of a set of measures aimed at solving specific common tasks and interests; process monitoring and evaluation of work results. Cross-border cooperation has every reason to become an effective instrument of Ukraine's cooperation with Poland. This was also emphasized by Polish scholars in order to become an effective tool for Ukraine's cooperation with Poland.

Key words: cross-border cooperation, interregional cooperation, integration processes, European regional policy, Ukraine, Poland, European Union.

Постановка проблеми. Розвиток транскордонної співпраці між Україною і Республікою Польща на сучасному етапі має стратегічне значення не лише для Центрально-Східної Європи, а й для всього континенту. Стратегія розвитку українсько-польських відносин має охопити важливі напрями міжнародного співробітництва, а головне ті, які будуть сприяти їх максимальному зближенню між собою та з Європейським Союзом і дадуть змогу стати органічним складником європейської спільноти. Враховуючи той факт, що міжрегіональне співробітництво є важливим важелем процесів європейської інтеграції, доцільно поглиблювати взаємини на рівні регіонів та встановлювати партнерські відносини між українськими областями та польськими воєводствами, на що спрямована розробка концепції українсько-польського міжрегіонального співробітництва в умовах розширення ЄС, яка, наразі, здійснюється представниками регіональних органів і адміністрацій обох країн та координується Конференцією керівників регіонів України і Польщі. Подальші дослідження, спрямовані на глибше вивчення перспектив розвитку українсько-польського транскордонного співробітництва в умовах нових викликів європейської інтеграції, на нашу думку, можуть стосуватися конвергенції економік прикордонних територій України та Польщі, залежно від контексту дії Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Організаційно-економічним засадам, інструментам реалізації та обґрунтування напрямів розвитку транскордонного співробітництва були предметом наукових досліджень таких вітчизняних та зарубіжних учених, як: В. Борщевський, З. Варналій, Н. Внукова, В. Гоблик, С. Герферт, М. Долішній, Л. Дмитришин, І. Журба, С. Ішук, В. Кравців, О. Копилук, Ф. Лан, Н. Мікула, Е. Медейрос, К. Пелк, І. Сторонянська, В. Савченко, І. Софіщенко, Л. Соонса, В. Тропіна, С. Шульц та ін. Проте залишалися недостатньо висвітленими питання, пов'язані із українсько-польським транскордонним співробітництвом.

Постановка завдання. Основним

завданням є визначити основні шляхи розвитку транскордонної співпраці між Україною і Польща на сучасному етапі діяльності українсько-польського співробітництва.

Виклад основного матеріалу дослідження. Під поняттям українсько-польське транскордонне співробітництво потрібно розуміти територію, яка складається з адміністративних регіонів, розміщених уздовж кордону сусідніх держав і охоплює простір чотирьох адміністративних одиниць, серед них з української сторони – Волинської, Івано-Франківської, Львівської та Закарпатської областей, а з польської – Люблінського і Підкарпатського воєводств. Специфіка транскордонного співробітництва залежить від таких факторів: устрою та форм сусідніх держав, зв'язків між ними, що знаходять своє вираження у характері кордону. Площа транскордонного співробітництва займає 85 018 кілометрів квадратних, із яких на українську територію припадає 41 977 кв. км. (що становить 7,0 % території України), а на польську – 43 041 кв. км. (13,8 % території Польщі) [1].

Після вступу Польщі до ЄС розвиток транскордонного співробітництва з Україною набув нового виміру. Його пріоритети почали визначатися не стільки інтересами прикордонних територій обох держав, скільки загальними засадами європейської регіональної політики та політики сусідства ЄС. Геополітичне положення українсько-польського транскордонного співробітництва є сприятливим як для вирішення наявних економічних, інфраструктурних, соціальних, екологічних та інших питань (регіонального і державного рівнів), так і для налагодження і розвитку транскордонної співпраці. Останніми роками з'явилося розуміння того, що близькість державного кордону несе не лише додаткові матеріальні й моральні витрати, але надає і значні вигоди, у т.ч. завдяки транзиту товарів і мігрантів, виконанню посередницьких функцій, спільній експлуатації природних ресурсів, співробітництву з іншими областями, розташованими вздовж кордону і що мають схожі інтереси. У цій сфері можна визначити і такі потенційні напрями діяльності: спільне використання енергетичних ресурсів; вироблення спеціальної політики щодо охорони довкілля;

збільшення притоку іноземного капіталу; вироблення програм регіонального розвитку; виробництво конкурентноздатної продукції; сприяння практичному запровадженню місцевих ініціатив; розвиток сучасної економічної структури регіону; гармонійний розвиток людської інфраструктури; розвиток системи охорони здоров'я, соціального та культурного захисту; розбудова виробничої та соціальної інфраструктури регіонів, спрямована на стимулювання їх економічного розвитку і покращення життя та добробуту громадян; заохочення транскордонного співробітництва у сфері культури, освіти, науки і соціальної сфері; різнобічний розвиток туризму; зміцнення європейського співробітництва.

Основні заходи щодо розвитку українсько-польської транскордонної співпраці, без сумніву спираються на набутий світовий досвід у цій сфері між місцевими та регіональними владами, насамперед європейський, і спрямовані на створення сприятливих організаційно-економічних умов для досягнення комплексного, сталого розвитку прикордонних регіонів. Нормативно-правову базу розвитку транскордонного співробітництва складають документи, прийняті Радою Європи – “Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво різноманітних об'єднань і органів територіальної влади” (Мадрид, 21 травня 1980 р.) [2] та “Європейська хартія місцевого самоврядування” (Страсбург, 15 листопада 1985 р.) [3]. Відповідно до Конвенції, транскордонним співробітництвом є “...будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або територіальними владами, що знаходяться під юрисдикцією двох або кількох договірних сторін, а також на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей” [4]. Згідно з “Методичними рекомендаціями щодо транскордонного співробітництва місцевих і регіональних влад в Європі”, виданих Радою Європи, основним принципом транскордонного співробітництва є створення зв'язків та договірних відносин у прикордонних зонах з метою пошуку спільних рішень ідентичних проблем. Ці нормативно-правові акти здійснюють позитивний вплив на розробку концептуальних засад транскордонного співробітництва та сприяють удосконаленню правових механізмів співпраці між органами самоврядування прикордонних міст і районів України. У зв'язку з відсутністю до недавнього часу в Україні відповідної законодавчої бази транскордонне співробітництво розглядалось лише як складова зовнішньо-економічної діяльності держави в межах повноважень, делегованих нею

органам місцевого самоврядування та місцевим державним адміністраціям.

На думку Є. Лаврової соціально-економічний розвиток прикордонних регіонів здійснюється під впливом факторів, які поділені на 3 великі групи: 1) зовнішні (політичні, макроекономічні, технологічні, соціально-політичні зміни); 2) внутрішні (географічне положення, природно-кліматичні і екологічні умови, ресурсний потенціал, політичні умови, науково-виробничі фактори, інвестиційний потенціал, фінансова, транспортна, інформаційна, соціальна, освітня інфраструктури, ефективність регіонального управління і територіального планування); 3) зумовлені кордоном (периферійність і прикордоння, галузева спеціалізація, прикордонна інфраструктура, демографічна ситуація, форми прикордонної співпраці) [5].

Розвиток транскордонного співробітництва на регіональному рівні має проходити чотири етапи, а саме: вивчення існуючих зв'язків між партнерами регіону; визначення стратегії співробітництва; розробка і забезпечення комплексу заходів, спрямованих на розв'язання конкретних спільних завдань та інтересів; моніторинг процесу і оцінка результатів роботи. Транскордонне співробітництво має всі підстави для того, щоб стати дієвим інструментом співробітництва України з Польщею [6]. На цьому наголошували і польські науковці [7] для того, щоб стати дієвим інструментом співробітництва України з Польщею [6].

Нормативно-правове забезпечення транскордонного співробітництва між Україною та Польщею включає: договори, угоди, протоколи, міжвідомчі Угоди, положення між Україною та Польщею про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань [8]. Нормативно-правове забезпечення систематизується за допомогою чотирьох законодавчих груп: 1) європейське законодавство, що стосується транскордонного співробітництва; 2) європейське загальне законодавство щодо регіонів; 3) інші європейські документи, у яких згадується транскордонне співробітництво і 4) національне законодавство.

Регіональній політиці розвитку транскордонного співробітництва з Польщею значною мірою сприяв Закон України “Про транскордонне співробітництво” [9], який ґрунтувався на таких принципах: конституційності і законності; чіткого розподілу завдань, а також повноважень та відповідальності між суб'єктами транскордонного співробітництва; гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; забезпечення рівних можливостей для регіонів України щодо співпраці з територіальними

громадами або органами влади сусідніх держав в рамках транскордонного співробітництва; розмежування відповідальності та повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади з метою найбільш ефективного вирішення проблем та завдань; забезпечення здатності суб'єктів транскордонного співробітництва в межах, визначених законодавством, самостійно вирішувати питання розвитку територій та створення ефективних механізмів забезпечення їхньої участі у транскордонному співробітництві; підвищення ролі та відповідальності суб'єктів і учасників транскордонного співробітництва. Враховуючи те, що загальною метою транскордонного співробітництва є забезпечення якісних умов проживання населення по обидва боки кордону, а в перспективі – нівелювання останнього, стратегія розвитку транскордонного співробітництва мала передбачати конкретні цілі на кожному етапі її реалізації. Історичний досвід свідчить, що прагнення регіонів мати право встановлювати прямі зв'язки в різних сферах із територіальними утвореннями відповідного рівня інших країн у багатьох випадках сприяли розширенню своїх повноважень щодо встановлення міжнародних контактів.

У сучасних умовах європейської інтеграції українсько-польський регіон є одним з найважливіших та економічно значимим. До його складу входять Підкарпатське та Люблінське воєводства з польського боку, а також Івано-Франківська, Волинська, Закарпатська і Львівська області – з українського. Важливість цього транскордонного регіону в загальній системі європейської транскордонної співпраці обумовлюється його стратегічним розташуванням. Цей транскордонний регіон має особливі можливості для використання спільної ресурсної бази, реалізації спеціальних проектів та програм. У західній прикордонній території України створено спеціальні економічні зони “Курортіполіс Трускавець”, “Яворів”, території пріоритетного розвитку у Волинській і Закарпатській областях [10].

У транскордонному співробітництві з Республікою Польща передбачено покращення доступності до регіону [11]. Зокрема це модернізація і забезпечення розвитку існуючої транскордонної інфраструктури для підвищення її пропускну здатності; створення функціонального модуля “фільтр пункту пропуску” в міжнародному пункті пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення Рава-Руська, реконструкція пунктів пропуску через державний кордон Устилуг, а також вдосконалення автомобільного сполучення – Ягодин, Рава-Руська, Краківець, Шегині, Смільниця, Грушів; для залізничного сполучення це – Ягодин, Володимир-

Волинський, Рава-Руська, Мостиська, Хирів. Нажаль через недостатню кількість пропускних пунктів створюються великі черги на кордоні; а Закарпатська область ще не має жодного пункту пропуску з Польщею; немає жодного міждержавного чи місцевого пункту пропуску, лише міжнародні; незадовільний технічний стан під'їзних шляхів до пунктів пропуску, особливо до Смільниці та Грушева. Необхідно вдосконалити процес забезпечення розвитку інфраструктури української митної та прикордонної служб. Забезпечити: розвиток меліоративних мереж для сприяння розвитку сільських територій, електро-та водопостачання; співпрацю з урахуванням досвіду Республіки Польща у реформуванні та провадженні діяльності органів місцевого самоврядування, розвитку малого, середнього та соціального підприємництва; обмін досвідом у сфері енергоефективності; введення спрощеного режиму малого прикордонного руху, підтримка транскордонного співробітництва [12]. Враховуючи, що стандарт ЄС передбачає наявність пункту пропуску на 20-30 км, для української сторони кордону потрібна суттєва реорганізація прикордонної інфраструктури і створення належних умов для перетину кордону.

Практично кожна область України і воєводства Польщі мають підписані угоди про міжрегіональну співпрацю. Міста кожного із 16 воєводств Польщі мають партнерські та побратимські зв'язки із містами України. Найбільше українських партнерів мають міста таких воєводств Польщі – Підкарпатське, Люблінське, Лодзинське, Сілезьке і Мазовецьке. З української сторони найбільше польських міст-побратимів мають міста наступних областей: Івано-Франківської, Волинської, Львівської. Процес укладання двосторонніх угод про побратимство та партнерство на рівні міст, регіонів і зі сторони України, і Польщі має сталу тенденцію до зростання. На регіональному та місцевому рівнях між Україною та Польщею підписано близько 450 угод про партнерську співпрацю. О. Богородицька [13] вважає, що співпраця міст у Польщі, що мають побратимські зв'язки із містами України-це добре регульована діяльність муніципалітетів у напрямку промоції своїх міст, що прикладають колосальні зусилля для їх процвітання і швидкого розвитку. Цей рівень розвитку певним чином обумовлений членством Польщі в ЄС, але в значній мірі це інтенсивна робота над успішним розвитком міста, керівників органів місцевого самоврядування та активна громадська позиція мешканців цих міст. Важливо, що польські міста-побратими плідно співпрацюють не тільки у культурній сфері, як це притаманно для українських міст-побратимів, а й приділяють значну увагу сектору економіки та

допомозі у разі складних та надзвичайних ситуацій.

Пріоритетним напрямом поглиблення транскордонного співробітництва залишається подальший розвиток його фінансових інструментів, використання яких повинно забезпечити дієвість механізму транскордонного співробітництва, що було передбачено польсько-українською стратегією на 2007-2015 роки [14].

Вдосконалення системи фінансового забезпечення транскордонного співробітництва повинно відбуватися шляхом активізації недержавних джерел формування фінансових ресурсів, цільових кредитів на фінансування програм і проектів транскордонного співробітництва на основі основних принципів його здійснення. Досліджуючи інноваційну модель транскордонного співробітництва суб'єктів прикордонних територій України і Польщі, І. Бабець виокремила саме їх фінансове забезпечення в рамках таких організаційно-правових форм: 1) грантові кошти (програми TACIS, INTERREG), місцеві бюджети – Інноваційний центр транскордонного співробітництва; 2) грантові кошти, дохід від надання консультаційних послуг, реалізація інноваційних проектів – Міжнародний центр інновацій та розвитку; 3) кошти банківських, страхових установ, інвестиційних, венчурних, пайових фондів – Міжнародний інноваційний кластер; 4) ресурси економічних суб'єктів, міждержавні та національні преференції – Міжнародна неурядова організація “Міжнародний центр інноваційного співробітництва” [15].

Висновки з проведеного дослідження. Отже, успішний розвиток українсько-польського транскордонного співробітництва забезпечуватиме реалізацією життєвих цілей і потреб їх регіональних спільнот, а разом з ними й загальнонаціональних інтересів. У цьому сенсі важливого значення для розвитку українсько-польського транскордонного співробітництва в сучасних умовах європейської інтеграції набуває узгодження між собою стратегій розвитку кожного з прикордонних регіонів - учасників транскордонного співробітництва, а також формування на цій основі спільних стратегій розвитку для всього спільного транскордонного регіону.

Список використаних джерел:

1. Feduń A. Główne kierunki ukraińsko-polskiej współpracy transgranicznej w warunkach procesu integracji europejskiej / A. Feduń // Polska w systemie międzynarodowym w dobie integracji europejskiej. – Puławy, 2001. – S.142.

2. Європейська рамкова конвенція про

транскордонне співробітництво різноманітних об'єднань і органів територіальної влади” (21 травня 1980 р., м. Мадрид). Текст українською мовою / Рада Європи. – Відділ видань і документів. – Страсбург, 1980.

3. Європейська хартія місцевого самоврядування / Рада Європи; Відділ видань і документів. – Страсбург, 1990.

4. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво. Там само, Ст. 2.

5. Лаврова Е.В. Трансграничное сотрудничество: проблемы и перспективы // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 11. – С. 1026-1030.

6. Куцаб П. Розвиток прикордонних територій України в межах співпраці України та Польщі: збірник матеріалів II Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. 5 жовтня 2018 р., м. Київ. – К. : ТОВ “ВІПО”, 2018. – С. 203-206.

7. Maksimczuk A., Sidorowicz L. Nowa jakość polskich granic wschodnich i jej znaczenie dla rozwoju społeczności lokalnych // Praca zbiorowa pod redakcją A. Maksimczuka i I. Przychockiej. – 2012. – S. 103-156.

8. Цюпа І.З. Нормативно-правова база транскордонного співробітництва України та Польщі / І.З. Цюпа // Економіка та менеджмент: перспективи розвитку: матеріали доповідей Міжнародної науковопрактичної конференції, м. Суми, 18-20 травня 2011 р. / за заг. ред.: О.В. Прокопенко, М.Ю. Троян. – Суми : СумДУ, 2011. – Т. 1. – С. 63-64.

9. Закон України “Про транскордонне співробітництво” // ВВР України. – 2004. – № 45. – Ст. 499.

10. Горбач Л. Теорії та концепції економічного розвитку регіонів: суть, значення та генезис // Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка. – 2007. – № 12. – С. 153-157.

11. Дриль О.І. Стратегічні напрями розвитку транскордонного співробітництва “Україна-Польща” // Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. Логістика. – 2014. – № 811. – С. 110-119.

12. Сербенко Н. Єврорегіон як інструмент транскордонної співпраці (на прикладі функціонування Карпатського єврорегіону) // Транскордонна безпека: політико-правовий, соціально-економічний та гуманітарний виміри. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції / Упор. Р. Вовк, О. Кучик. (14 квітня 2016 року, м. Львів). – Львів : Факультет міжнародних відносин ЛНУ ім. І.Франка. – С. 82-84.

13. Богородецька О. Україна та Польща:

тенденції співпраці міст-побратимів // URL: www.rbisnbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe

14. Польсько-українська стратегія транскордонного співробітництва на 2007-2015 роки. – Люблін, 2008. – 240 с.

15. Бабець І.Г. Інноваційна модель транскордонного співробітництва України та Польщі: автореф. дис. канд. екон. наук. – Тернопіль, 2006. – С. 12.

References:

1. Feduń A. (2001) Główne kierunki ukraińsko-polskiej współpracy transgranicznej w warunkach procesu integracji europejskiej. Polska w systemie międzynarodowym w dobie integracji europejskiej. Puławy, S.142. [in Polska].

2. Yevropeys'ka ramkova konventsia pro transkordonne spivrobitnytstvo riznomanitnykh ob'yednan' i orhaniv terytorial'noyi vlady" (21 travnya 1980 r., m. Madryd). Tekst ukrayins'koyu movoyu / Rada Yevropy. – Viddil vydan' i dokumentiv. [in Ukraine].

3. Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovyaduvannya (1990). Rada Yevropy; Viddil vydan' i dokumentiv. – Strasburh. [in Ukraine].

4. Yevropeys'ka ramkova konventsia pro transkordonne spivrobitnytstvo. Tam samo, St. 2. [in Ukraine].

5. Lavrova Ye.V. (2016) Transgranichnoye sotrudnichestvo: problemy i perspektivy // Fundamental'nyye issledovaniya. No. 11. S. 1026-1030. [in Ukraine].

6. Kutsab P. (2018) Rozvytok prykordonnykh terytoriy Ukrayiny v mezhakh spivpratsi Ukrayiny ta Pol'shchi: zbirnyk materialiv II Mizhnar. nauk.-prakt. internet-konf. 5 zhovtnya 2018 r., m. Kyiv. K. : TOV "VIPO", S. 203-206. [in Ukraine].

7. Maksimczuk A., Sidorowicz L. (2012) Nowa jakosc polskich granic wschodnich i jej znaczenie dla rozwoju spolecznosci lokalnych // Praca zbiorowa pod

redakcja A Maksimczuka i I. Przychockiej. S. 103-156. [in Polska].

8. Tsyupa I.Z. (2011) Normatyvno-pravova baza transkordonnoho spivrobitnytstva Ukrayiny ta Pol'shchi. Ekonomika ta menedzhment: perspektivy rozvytku: materialy dopovidey Mizhnarodnoyi naukovopraktychnoyi konferentsiyi, m. Sumy, 18-20 travnya 2011 r. / za zah. red.: O.V. Prokopenko, M.YU. Troyan. – Sumy : Sum DU, T. 1. S. 63-64. [in Ukraine].

9. Zakon Ukrayiny (2004) "Pro transkordonne spivrobitnytstvo". VVR Ukrayiny. No. 45. St. 499. [in Ukraine].

10. Horbach L. Teoriyi ta kontseptsiyi ekonomichnoho rozvytku rehioniv: sut', znachennya ta henezys. Rozmishchennya produktyvnykh syl i rehional'na ekonomika. 2007. No. 12. – S. 153-157. [in Ukraine].

11. Dryl' O.I. (2014) Stratehichni napryamy rozvytku transkordonnoho spivrobitnytstva "Ukrayina-Pol'shcha" // Visnyk Natsional'noho universytetu "L'viv'ska politehnika". Lohistyka. No. 811. S. 110-119. [in Ukraine].

12. Serbenko N. Yevrorehion yak instrument transkordonnoyi spivpratsi (na prykladi funktsionuvannya Karpat-s'koho yevrorehionu) // Transkordonna bezpeka: polityko-pravovyy, sotsial'no-ekonomichnyy ta humanitarnyy vymiry. Materialy Mizhnarodnoyi naukovopraktychnoyi konferentsiyi / Upor. R. Vovk, O. Kuchyk. (14 kvitnya 2016 roku, m. L'viv). L'viv : Fakul'tet mizhnarodnykh vidnosyn LNU im. I.Franka. S. 82-84. [in Ukraine].

13. Bohorodets'ka O. Ukrayina ta Pol'shcha: tendentsiyi spivpratsi mist-pobratymiv URL: www.rbisnbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe [in Ukraine].

14. Pol's'ko-ukrayins'ka stratehiya transkordonnoho spivrobitnytstva na 2007-2015 roky. Lyublin, 2008. 240 s. [in Polska].

15. Babets' I.H. (2006) Innovatsiyina model' transkordonnoho spivrobitnytstva Ukrayiny ta Pol'shchi: avtoref. dys. kand. ekon. nauk. Ternopil', S. 12. [in Ukraine].

ОДНОСТАЛКО Д. В.,

*аспірант Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при
Президентіві України, м. Одеса*

D. ODNOSTALKO,

PhD student, ORI NAPA, Odes

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

THEORETICAL APPROACHES TO THE FORMATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE IN THE FIELD OF ECONOMIC

У статті узагальнено теоретичні підходи до визначення системи публічного управління та її складових у статичній та динамічній формі. Зазначено, що сфера компетентності державних інституцій як суб'єктів публічного управління щодо забезпечення ними економічної безпеки визначає перелік конкретних функцій управління, на основі яких будується структура системи. При цьому потоки інформації у даній сфері слугують основою для прийняття та реалізації управлінських рішень, що є основою функціонування системи управління в динамічній формі, забезпечують оцінку стану економічної безпеки, корегування цілей системи. У статті вперше сформульовано мету системи публічного управління у сфері економічної безпеки як діяльність інституцій публічного управління щодо забезпечення такого стану національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз державі, забезпечувати її високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі та здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання. Тому, виходячи з мети системи зроблено акцент, що суб'єкт системи управління має забезпечувати потреби об'єкта управління, і що лише за цієї умови система управління може розвиватися, тобто здійснювати позитивні якісні зміни.

Ключові слова: економічна безпека, публічне управління, держава, стратегія, національна безпека.

The article summarizes the theoretical approaches to determining the system of public administration and its components in statics and dynamics. It is noted that the scope of competence of state institutions as subjects of public administration to ensure their economic security determines the list of specific management functions on the basis of which the structure of the system is built. At the same time, information flows in this area serve as a basis for making and implementing management decisions, which is the basis for the functioning of the management system in the dynamics, provide an assessment of economic security, adjustment of system objectives. The article for the first time formulates the purpose of the system of public administration in the field of economic security as the activity of public administration institutions to ensure the state of the national economy, which allows maintaining resilience to internal and external threats, ensuring its high competitiveness in the world economic environment. and balanced growth. It is substantiated that the construction of the system of public administration, in particular in the field of economic security, should also be based on the subject-object approach, i.e. take into account not only institutions that make decisions on economic security (management subsystem), but also the managed subsystem, i.e. the object of control. Therefore, based on the purpose of the system, the emphasis is on the fact that the subject of the management system must meet the needs of the object of management, and that only under this condition the management system can develop, i.e. make positive qualitative changes.

In the formation of the system of public administration, the boundaries between the subject, the object of management and those elements that can act in this system as an object and a subject of public administration must be clearly established. In addition, there must be links between the elements of the system that affect the viability of the system itself, i.e. whether it can achieve the purpose for which it was created.

Key words: economic security, public administration, state, strategy, national security.

Постановка проблеми. Теоретичні підходи до визначення поняття публічного (державного) управління є значною мірою усталеними як і розуміння сутності відповідної системи. Однак прикладні аспекти публічного управління у різних сферах і їх відповідність до теоретичних положень залишаються неузгодженими. Зокрема це стосується питання визначення меж системи публічного управління у сфері економічної безпеки, елементів цієї системи та зв'язків між ними, вплив зовнішнього середовища на систему. Слід враховувати при цьому різницю між поняттями системи економічної безпеки і системи публічного управління у цій сфері. Актуалізація питання економічної безпеки підтверджується тим, що воно постійно розглядається як керівництвом держави на національному рівні так і дослідниками науки державного управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання формування системи публічного управління має виходити з основоположних підходів щодо формування та функціонування системи державного управління, які розглядалися в дослідженнях В. Корженка, Н. Мельтюхової, Г. Одінцової, Ю. Сурміна, Н. Фоміцької та ін. Останнім часом активізувався пошук вирішення питань побудови та функціонування системи економічної безпеки стосовно окремих її складових, перш за все фінансової та енергетичної та вироблення державної політики України у цій сфері, зокрема даним питанням присвячені роботи таких дослідників як Л. Акімова, С. Майстро, Х. Мандзіновська, Т. Сак, С.Урба, О. Федорук та ін.

Мета статті – встановити цілі, складові (елементи) системи публічного управління у сфері економічної безпеки та взаємозв'язки між ними.

Виклад основного матеріалу. Реалізація будь-якої державної політики є сутністю публічного управління. Тобто публічне управління у сфері економічної безпеки є в первинному розумінні реалізацією відповідної політики держави різними державними інституціями. Державна політика у сферах національної безпеки і оборони закріплюється такими нормативно-правовими актами як Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія кібербезпеки України, інших документах.

Усе ж у широкому розумінні державне чи публічне управління слід розглядати як «системне суспільне явище», на що наголошують Г. Одінцова, В. Дзюндзюк, Н. Мельтюхова та ін. [1, с. 8]. Опираючись на такі погляди Н. Фоміцька зазначає, що «управління – це фактор, що об'єднує різноманітні елементи в єдине ціле, спонукаючи їх до дії, що приводить систему в рух, який забезпечує її цілісність, удосконалення і розвиток» [7, с. 53].

Тобто, єдиним поглядом в узагальненні різних підходів до розуміння формування системи публічного (суспільного) управління є відповідність її побудови встановленій меті. Усі складові, або елементи, маючи власні цілі і завдання, мають бути підпорядковані єдиній меті системи управління. До того ж мета має виходити з потреб та інтересів кінцевого об'єкта публічного управління – суспільства, народу держави. Таким чином побудова системи публічного управління у сфері економічної безпеки має виходити з мети створення та функціонування даної системи. Визначення мети системи публічного управління у сфері економічної безпеки може бути встановлено з нормативно-правових актів, що визначають діяльність органів влади стосовно даної сфери, зокрема Закону України «Про національну безпеку України» [3]. Проте даний Закон не конкретизує мету для окремих сфер, вона стосується лише реалізації функції планування, передбачену ст. 25, що метою планування «є забезпечення реалізації державної політики у цих сферах шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу» [3]. Усе ж виходячи з напрацювань науковців щодо системи економічної безпеки, зокрема С. Урби можна твердження про «стан національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі і характеризує, здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання» [6, с.23] розглядати як мету системи публічного управління у сфері економічної безпеки.

Таким чином мета є одним із основних компонентів системи управління поряд з функціями, структурою, кадрами, інформацією, технологіями, технікою, та методами керування. Такий підхід до розуміння системи управління, має назву «система управління в статистиці». Визначення складових (елементів) системи має базуватися на реалізації управлінських функцій системи. Виходячи із теорії систем, «зміст системи управління необхідно визначати через окреслення її складових та зв'язків між ними» [5, с. 83]. Крім того побудова системи публічного управління, зокрема у сфері економічної безпеки, має виходити також з суб'єктно-об'єктного підходу, тобто враховувати не лише інституції, які приймають рішення щодо питань забезпечення економічної безпеки (керуючу підсистему), а і керовану підсистему, тобто об'єкт управління. Тому необхідно при побудові названої системи визначитися з об'єктом управління у сфері економічної безпеки. За теорією управління об'єктом управління, крім суспільства у цілому,

можуть виступати «адміністративно-територіальні утворення, процеси, відносини у різних галузях, сферах діяльності, організації, колективи, людина» [1, с. 48]. Можна погодитися з напрацюваннями Х. Мандзіновської, що об'єктами публічного управління у сфері економічної безпеки можуть бути «власне економічна система країни; окремі сфери діяльності: військової, соціальної, політичної, правової, інформаційної і т. д.; суспільство з його інститутами, організаціями, фірмами, підприємствами; особистість (індивід)» [1, с. 162]. Близької думки щодо об'єктів управління у сфері економічної безпеки притримується і Л. Акімова, зазначаючи що «до об'єктів економічної безпеки України належать не тільки держава, її економічна система та всі природні багатства, а й суспільство з

його інститутами, установами, філіалами, а також кожна окрема особа». Слід все ж наголосити, що термін «об'єкт» у системі може застосовуватися лише в управлінському аспекті, тому окремі твердження науковців щодо об'єктів системи економічної безпеки ми саме так і трактуємо.

У формуванні системи публічного управління мають бути чітко встановлені межі між суб'єктом, об'єктом управління та тими елементами, які можуть виступати у даній системі як об'єктом так і суб'єктом публічного управління. Крім того між елементами системи мають існувати зв'язки, що впливають на здатність до існування самої системи, тобто чи може вона реалізовувати мету, заради виконання якої створена (рис.1).

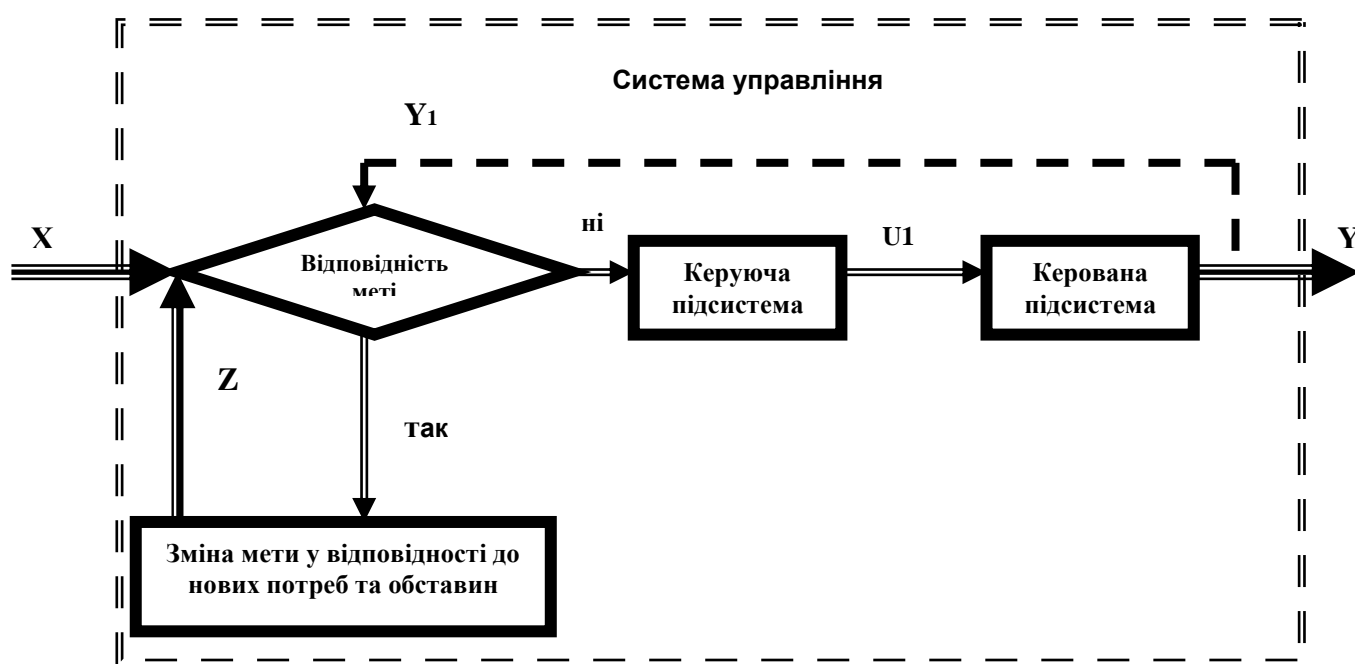


Рис. 1. Схема формування системи публічного управління у сфері економічної безпеки

Джерело: авторська розробка

Тоді зв'язки між складовими цієї системи можна визначити таким чином:

- X – вплив зовнішнього середовища – потреби населення щодо забезпечення економічної безпеки держави;
- U1 – вплив керованої системи на інституції і процеси у сфері економічної безпеки – прямий зв'язок;
- Y – стан керованої системи (здатність виконання завдань щодо забезпечення економічної безпеки, відповідність стану нормам нормативам стандартам економічної безпеки);
- Y1 – інформація про стан об'єкта управління, що сприйнята органом управління – зворотній зв'язок;
- Z – мета управління може змінюватися у

залежності від зміни стану об'єкта управління.

Слід пам'ятати, що суб'єкт системи управління має забезпечувати потреби об'єкта управління, лише за цієї умови система управління може розвиватися, тобто здійснювати позитивні якісні зміни. Будь яка система управління має: вхід – ресурсне забезпечення системи (інформаційне, технічне, кадрове, грошове тощо) та вихід – результат (продукт, послуга) діяльності системи, що пов'язані встановленими процесами – операціями або каналами, через які просувається «вхід» для одержання «виходу». Таким чином при реалізації суб'єктно-об'єктного підходу до формування системи публічного управління у сфері економічної безпеки доцільно вважати, що виходячи з потреб населення щодо забезпечення економічної безпеки,

державні інституції у межах встановлених компетенцій та процедур (спосіб) мають здійснювати діяльність, яка б відповідала меті системи та бути гнучкою і адаптованою, для реагування на зміну ситуації у зовнішньому і внутрішньому середовищі. Таке трактування даного підходу близьке до розуміння сутності системи публічного управління в динаміці – «процес прийняття і реалізації управлінського рішення» [2, с. 41-43]. Для системи публічного управління у сфері економічної безпеки це питання є основоположним, оскільки такі нормативно-правові документи, як стратегії мають реалізовуватися не

фрагментарно, а системно, реалізуючи ще один з теоретичних підходів до розуміння публічного управління – функціонального, при якому система управління забезпечує послідовну реалізацію чотирьох основних (загальних) функцій управління – планування, організація, мотивація та контроль [4, с. 55-62].

Тому при формуванні системи публічного управління у сфері економічної безпеки, слід враховувати її складові як у статичній так і у динамічній та зв'язки між ними (рис. 2). Наповнення кожного з компонентів залежить від мети системи та її змісту.

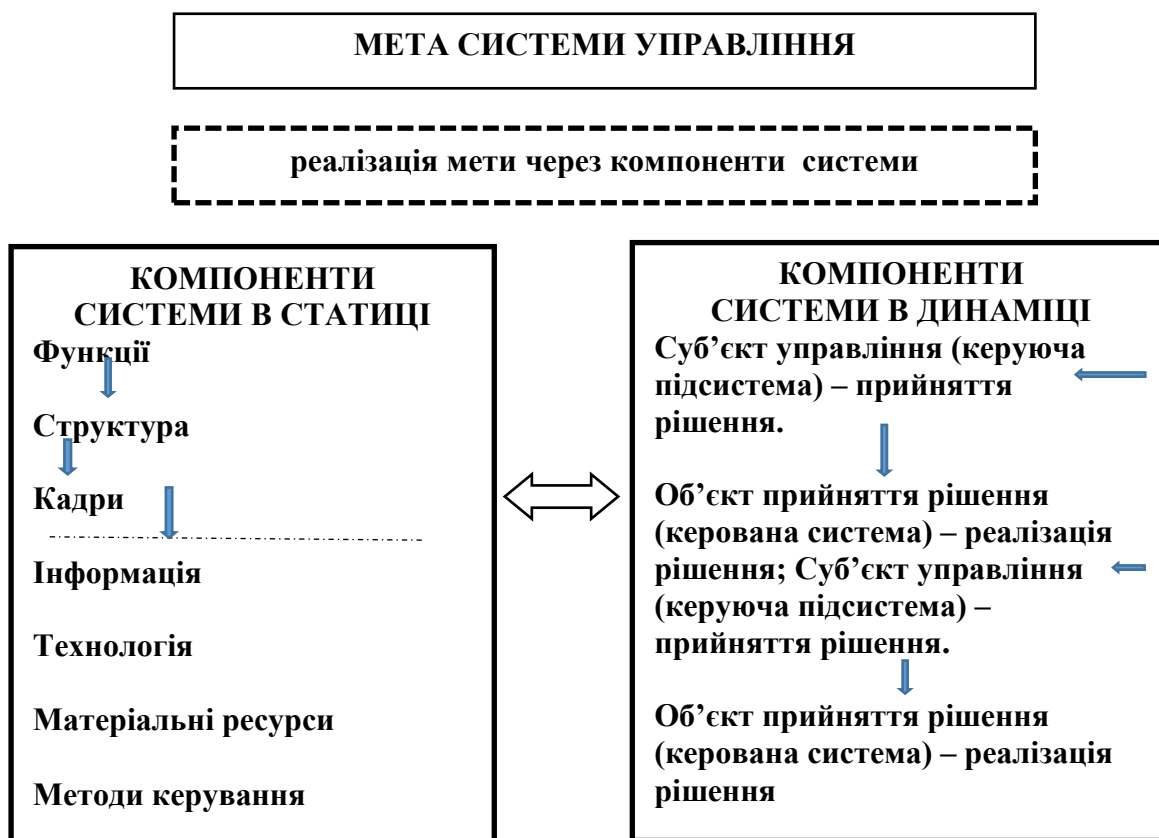


Рис. 2. Врахування складових системи публічного управління при формуванні її у сфері економічної безпеки

Джерело: авторська розробка

Межі компетентності суб'єктів публічного управління у сфері економічної безпеки мають визначатися нормативно-правовими актами держави. Саме сфера компетентності державних інституцій щодо забезпечення ними економічної безпеки визначає перелік конкретних функцій управління, на основі яких будується структура системи. Кадри – державні службовці – здійснюють реалізацію управлінських функцій, використовуючи відповідні методи, технології, матеріальні та інформаційні ресурси. Потіки інформації слугують основою для прийняття та реалізації управлінських рішень у

даній сфері, оцінки стану економічної безпеки, корегування цілей системи.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином питання забезпечення економічної безпеки в Україні вимагає побудови системи публічного управління у сфері економічної безпеки, що має виходити з мети даної системи. Такою метою доцільно вважати забезпечення такого стану національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз держави, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному

середовищі та здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання.

Подальшими науковими розвідками можуть бути питання визначення цілей і завдань елементів системи публічного управління у сфері економічної безпеки.

Список використаних джерел:

1. Акімова Л. М. Механізми державного управління економічною безпекою України: аналіз чинників впливу, систематизованих за окремими сферами її розвитку. *Аспекти публічного правління*. 2018. № 6-7, Том 6. С. 5-13. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/233892654.pdf>
2. Мандзіновська Х. О. Економічна безпека держави: сутність, складові елементи та проблеми забезпечення. *Наукові записки*. Київ. 2016 / 2 (53). С.159-166. URL: <http://nz.uad.lviv.ua/static/media/2-53/19.pdf>
3. Про національну безпеку України. Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Дата оновлення: 23.04.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
4. Теорія та історія державного управління : [навч. посібник] / [Н. М. Мельтюхова, Г. С. Одінцева, В. Б. Дзюндзюк та ін.]. – К. : «Видничий дім «Професіонал», 2008. – 288 с.
5. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ: [учеб. пособие] / Ю.П. Сурмин. – К.: МАУП, 2003. – 368 с.
6. Урба С. І. Система економічної безпеки держави: сутність та особливості формування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2017. № 1 (26). С. 22-25. URL: <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2017/26-1-2017/7.pdf>

7. Фоміцька Н.В., Єганов В.В. Теорія систем для менеджерів : навч. посіб. Х.:Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2013. – 248 с.

References:

1. Akimova L. M. (2017). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnya ekonomichnoyu bezpekoju Ukrainy: analiz chynnykiv vplyvu, systematyzovanykh za okremymy sferamy yiyi rozvytku. *Aspekty publichnoho pravlinnya*. № 6-7, Volume 6. P. 5-13. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/233892654.pdf> [in Ukrainian].
2. Mandzinovs'ka KH. O. (2016) Ekonomichna bezpeka derzhavy: sutnist', skladovi elementy ta problemy zabezpechennya. *Naukovi zapysky*. Kyiv. 2 (53), 159-166. URL: <http://nz.uad.lviv.ua/static/media/2-53/19.pdf> [in Ukrainian].
3. Pro natsional'nu bezpeku Ukrainy. Zakon Ukrainy vid 21 chervnya 2018 roku № 2469-VIII. Data onovlennia: 21.04.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
4. Teoriya ta istoriya derzhavnoho upravlinnya [Theory and history of public administration]. (2008). N. M. Mel'tyukhova, H. S. Odintsova, V. B. Dzyundzyuk et al. Kyiv [in Ukrainian].
5. Surmin YU. P. (2003). Teoryya system y systemnyy analiz [Systems theory and systems analysis]. Kyiv [in Ukrainian].
6. Urba S. I. (2017). Systema ekonomichnoyi bezpeky derzhavy: sutnist' ta osoblyvosti formuvannya. *Naukovyy visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*. 1 (26), 22-25. URL: <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2017/26-1-2017/7.pdf> [in Ukrainian].
7. Fomits'ka N.V., Yehanov V.V. (2013) Teoriya system dlya menedzheriv [Systems theory for managers]. Kharkiv: KharRI NADU [in Ukrainian].

УДК 351/354

DOI <https://doi.org/10.46922/2306-6806-2021-2-2> (18)-76-81

ВАРЕНЬЯ Н. М.,

кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник, Національна академія Служби безпеки України, Київ

ВИГАНЯЙЛО С. М.,

кандидат економічних наук, доцент кафедри соціально-економічних дисциплін, Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ, Суми

N. VARENIA,

Candidate of Science of Law / P.h.D., Leading Researcher, National Academy of Security Service of Ukraine, Kyiv

S. VYHANIAILO,

Ph.D., Associate Professor at the Department of of Socio-Economic Disciplines, Kharkiv National University of Internal Affairs Sumy Branch, Sumy

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ: ПРОБЛЕМАТИКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ

PUBLIC GOVERNANCE IN THE FIELD OF STATE SECURITY: PROBLEMS AND PROSPECTS OF IMPROVEMENT

У статті продемонстрована необхідність утвердження держави як фундаментальної сутності з точки зору безпеки. Проаналізовано суттєві загрози державній безпеці в умовах сьогодення. Вказано, що сучасні виклики безпеці набувають нового масштабного виміру завдяки динамічній еволюції ролі сучасних держав, посиленню процесів глобалізації та новому характеру відносин між державою та громадянином. Розглянуто державну безпеку як одну з базових політичних цінностей України. Висвітлено зміст поняття «державна безпека» в аспекті його інтегральності. Виокремлено та проаналізовано суб'єкти забезпечення політики державної безпеки. Наголошено, що перспективою удосконалення державної безпеки є введення у науковий обіг поняття «сектору безпеки». Зазначено, що зміст поняття «сектору безпеки» розглядається науковцями як у вузькому, так і в більш широкому значенні. Вказані принципи належного управління сектором безпеки, типові ролі і обов'язки внутрішнього та зовнішнього нагляду.

Ключові слова: публічне управління; державна безпека; загрози; сектор безпеки.

The article demonstrates the need to establish the state as a fundamental entity in terms of security. Significant threats to state security in the current conditions are analyzed. It is pointed out that modern security challenges are gaining a new dimension due to the dynamic evolution of the role of modern states, the intensification of globalization and the new nature of relations between the state and the citizen. State security is considered as one of the basic political values of Ukraine. The meaning of the concept of "state security" in terms of its integrity is highlighted. The subjects of ensuring state security policy are separated and analyzed. It is emphasized that the prospect of improving state security is the introduction into scientific circulation of the concept of "security sector". It is noted that scientists both in a narrow and in a broader sense consider the meaning of the concept of «security sector». The principles of good governance of the security sector, typical roles and responsibilities of internal and external oversight are outlined.

It is substantiated that the principles of good governance apply to the provision of security, management and supervision by governmental and non-governmental entities. The principles of good governance are accountability, transparency, the rule of law, participation, efficiency, effectiveness and efficiency. This means that the security sector ensures state and human security effectively and accountably within the framework of democratic civilian control, the rule of law and respect for human rights. That is, it is a specific type of security management based on the normative standard of how the public security sector should operate in a democracy.

Key words: public administration; state security, threats; security sector.

Постановка проблеми. В умовах сучасності держава повинна бути фундаментальною сутністю з точки зору безпеки. Функціонуючи в міжнародному середовищі, вона повинна забезпечувати свій суверенітет, як зовнішній, так і внутрішній. Тому, з певними застереженнями та обмеженнями, справедливо стверджувати, що, дивлячись на безпеку держави, засновану на розподілі на зовнішню (міжнародну) безпеку та внутрішню (національну) безпеку, вона все ще є актуальною та інформативною, має теоретичне та практичне значення.

Однак варто зазначити, що сьогодні існують суттєві загрози державній безпеці. Зокрема, науковці вказують, що процес глобалізації призводить до загроз внутрішній безпеці, які «знаходяться в різних сферах соціального та політичного життя. Ці різні економічні, соціальні, релігійні, екологічні та ІТ-загрози створюються силами, які працюють спільно з міжнародними гравцями. Глобалізація призводить до того, що межа між внутрішніми та зовнішніми загрозами у безпеці стирається» (Kubiak, 2017: 378).

Потрібно вказати, що 2020 рік був насичений викликами для лідерів усіх світових держав. Жодна країна не була врятована від пандемії COVID-19 та пов'язаних з нею криз економічної, освітньої та національної безпеки. Питання кліматичних змін стали ще гострішими, ніж були раніше, з рекордною кількістю зросла кількість стихійних лих, включаючи пожежі, урагани та посуху. Геополітична нестабільність стала спільним досвідом усіх країн: тих, які раніше розглядалися як опори демократії та стабільності, та інших, що тривалий час були неміцними. Ці загрози зберігаються і у 2021 році (Shannon, Burrowes, 2021).

В аспекті проблем національної безпеки рівень загроз залишається критичним. Зокрема, понад 91% світового населення зазнало певної форми обмеження державних кордонів з моменту настання пандемії. Для контролю та дотримання карантинних норм використовувались поліцейські та охоронні органи, технології та приватні підрядники. Крім того, політика управління кордонами продовжує змінюватися на основі нових даних про вірус та наявність вакцини.

Політичні мітинги та протести, злочинні дії окремих громадян, включаючи домашнє насильство та пограбування зросли у багатьох країнах під час пандемії. Дослідники вказують, що закриття кордонів, безробіття та зневіра серед громадян зіграли свою ключову роль у посиленні цих злочинів та політичних подій. Деякі мітинги та акції протесту були визнані подіями масового поширення вірусу, що посилює передачу COVID-

19 через відсутність соціальної дистанції та наявності масок серед учасників.

У цифровій безпеці країн світу виникла загроза, що дорівнює або перевищує фізичну безпеку. Кіберзлочинність різко зросла в міру того, як світові уряди та підприємства стали більш цифровими. В умовах сучасності крім проблем безпеки та стабільності з питань імміграції, управління кордонами та політичними подіями, вони вимушені щодень враховувати ризики, пов'язані з цифровою безпекою (Shannon, Burrowes, 2021).

Ці масштабні складні проблеми призвели до того, що громадяни та бізнес звертаються до своїх урядових керівників, з метою допомогти їм зорієнтуватися і вийти сильнішими із ситуації сьогодення. Більшість зацікавлених сторін визнали, що повернення до того, що було в 2019 році, не є варіантом - і навіть ціллю. Думаючи вперед про 2022 рік, вони прагнуть кращого майбутнього, на основі отриманих уроків 2020 року і тепер 2021 року. Потрібно вказати, що хоч проблеми, з якими стикаються уряди, є майже універсальними, та способи вирішення питань лідерами світових держав суттєво відрізняються, залежно від урядової структури та ідеології.

Таким чином, сучасні виклики безпеці набувають нового масштабного виміру завдяки динамічній еволюції ролі сучасних держав, посиленню процесів глобалізації та новому характеру відносин між державою та громадянином. У цьому контексті ми можемо спостерігати зростаючу важливість забезпечення публічного управління у сфері державної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Загальні проблеми формування публічного адміністрування розглянуті у наукових працях Овер'янова А., Бакуменко В., Грицяка І., Загорського В., Коліушко І., Лахижи М., Малиновського В., Мартиненко В., Надолішного П., Оболенського О., Черчатого О. та ін.

Питання публічного управління та адміністрування в галузі національної безпеки держави висвітлені такими науковцями як: Ю. П. Битяк, К. О. Ващенко, О. М. Гончаренко, В. П. Ємельянов, А. Б. Качинський, Ю. В. Ковбасюк, В. К. Колпаков, В. А. Ліпкан, В. В. Мадіссон, Г. В. Новицький, В. М. Олуйко, В. М. Пасічника, В. Г. Пилипчук, А. І. Семенченко, Г. П. Ситник, З. Д. Чуйко, О. А. Чуваков, В. А. Шахов, О. В. Шамара, Оцабрик та ін.

Мета статті – продемонструвати проблематику та перспективи удосконалення публічного управління у сфері державної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Держава – це політична форма організації правління, що

характеризується суверенною владою, політичним та публічним характером, реалізацією своїх повноважень на певній території через систему спеціально створених органів та організацій, за допомогою яких здійснюється політичне, економічне та ідеологічне управління суспільством, керівництво загальносуспільними правами, в цьому аспекті державна безпека – це саме безпека органів влади та управління суспільними інтересами.

Відомо, що державна безпека є однією з базових політичних цінностей України, а її зміцнення – стратегічною метою сучасної української держави, чому свідчить Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020 (Гордієнко, 2020, с. 22). Документ вводить у дію рішення РНБО від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» та затверджує відповідну Стратегію. Зокрема, у Стратегії визначено, що Україна прагне миру, який є запорукою розвитку держави, а людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека – найвища соціальна цінність (Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020).

Державна безпека це складова національної безпеки. Поняття «державної безпеки» є інтегральним, що охоплює великий спектр проблем пов'язаних з різними рівнями, напрямками функціонування держави та розвитку суспільства, захисту державних інтересів у різних сферах. Суб'єктами забезпечення політики державної безпеки виступають: держава в особі системи органів виконавчої влади, системи місцевого самоврядування, системи правоохоронних органів, посадові особи, суспільство в особі політичних, громадських організацій, об'єднань, соціальних груп і громадян країни (Баяк, 2018: 94).

Потрібно вказати, що забезпечують державну безпеку охоронні установи, створені державою та уповноважені застосовувати силу від імені держави. Це включає в себе загрозу застосування сили та обмеження основних прав за конкретних обставин, визначених законом (The Security Sector, 2015: 4).

Суб'єкти, що забезпечують державну безпеку включають:

- збройні сили: армія, флот, повітряні сили, берегові охорони, інші військові та допоміжні формування;
- державні правоохоронні органи: поліція та її допоміжні сили;
- сили виконавчої влади: президентська охорона або підрозділи закритого захисту;

- спецслужби: як військові, так і цивільні, іноземні та внутрішні;
- прикордонники та митні органи;
- резерви та місцеві підрозділи охорони, сили цивільної оборони, національна гвардія, формування цивільного захисту та надзвичайних ситуацій, а також комерційні служби охорони, діяльність яких, схвалена державою.

Зазначимо, що зазвичай розрізняють зовнішню та внутрішню безпеку, а також національну і громадську безпеку. Зокрема, військовий потенціал для зовнішньої агресії та оборони держави довгий час вважався окремим, та не пов'язаним із внутрішньою безпекою, громадською безпекою чи правопорядком. В умовах сучасності цей процес почав змінюватися, коли державоцентричне розуміння безпеки почало рухатись у напрямку більш орієнтованому на конкретну людину. В цьому аспекті ряд факторів показали, що має сенс розглядати як внутрішню, так і зовнішню безпеку, військову та невійськову, національну і внутрішню, а також забезпечення державної та недержавної безпеки як єдину сферу надання послуг та громадської відповідальності. Зокрема:

- 1) безпека людини наголошує на важливості існування безпечної держави, яка може забезпечити безпеку своєму населенню;
- 2) суб'єкти розвитку стверджують, що в установах державної безпеки всіх видів необхідно утримувати ті ж самі стандарти державного управління та підзвітності, що існують в інших частинах державного сектору;
- 3) зміни в міжнародній безпеці знизили відмінності між внутрішньою та зовнішньою безпекою (The Security Sector, 2015: 2).

Враховуючи вищевказане, науковцями запропоноване до розгляду поняття «сектору безпеки». На їх думку, сектор безпеки складається з усіх структур, установ та персоналу, що відповідають за забезпечення безпеки та управління на національному та місцевому рівнях. Сектор безпеки включає суб'єктів, які застосовують силу, та тих, хто відповідає за контроль використання сили методами управління та нагляду. Ці суб'єкти є державними постачальниками безпеки та відповідальними за управління і нагляд, що включає громадянське суспільство. Роль сектору безпеки полягає у забезпеченні державної та людської безпеки. Існують різні визначення «сектору безпеки»: найвужче включає лише інститути державної безпеки, тоді як загальніші визначення є більш повними, включаючи всіх державних та

недержавних суб'єктів, які впливають на безпеку і справедливість у державі (The Security Sector, 2015: 2).

Необхідно вказати, що принципи належного управління застосовуються до забезпечення безпеки, управління та нагляду з боку державних та недержавних суб'єктів. Принципами належного управління є підзвітність, прозорість, верховенство права, участь, оперативність, результативність та ефективність. Це означає, що сектор безпеки забезпечує державну та людську безпеку ефективно та підзвітно в межах демократичного цивільного контролю, верховенства права та поваги прав людини. Тобто це специфічний тип управління безпекою, заснований на нормативному стандарті щодо того, як сектор державної безпеки повинен працювати в умовах демократії.

Також зазначимо, що визнання взаємозв'язків між підсекторами забезпечення державної безпеки та державними та недержавними суб'єктами безпеки показало необхідність цілісного розуміння безпеки забезпечення, управління та нагляду. В результаті цих факторів ідея сектору безпеки виникла як більш всеохоплююча перспектива щодо того, як держава має забезпечувати власну безпеку, а також приватних осіб та громад будь-якого походження.

Потрібно наголосити, що забезпечення безпеки здійснюється і контролюється в рамках демократичного цивільного контролю, верховенства права та поваги до людини. У таких рамках підзвітність забезпечується завдяки внутрішньому та зовнішньому нагляду постачальників послуг безпеки. Інструменти та механізми нагляду повинні базуватися на чіткій відповідальності, прозорому процесі та реагуванні громадськості.

Типові ролі та обов'язки внутрішнього та зовнішнього нагляду включають:

1) Постачальники державної безпеки використовують процедури внутрішнього нагляду, щоб забезпечити свій персонал високими стандартами надання послуг, включаючи, наприклад, внутрішні дисциплінарні системи, нагляд та огляди ефективності по всьому ланцюжку командування. Вони також підлягають інспектуванню незалежними зовнішніми установами управління та нагляду за сектором безпеки.

2) Виконавча влада (уряд, глава уряду та / або штат) має остаточне слово щодо політики безпеки та контролює служби безпеки через систему виконавчого управління та управління, що включає координаційні органи, такі як ради національної безпеки або радники. Виконавча

влада несе відповідальність за свої рішення головним чином через обраний парламент або законодавчий орган, а іноді і регулярні прямі вибори, а також через судовий контроль, контроль засобів масової інформації та публічні консультації та дебати.

3) Урядові міністерства керують адміністрацією, організацією та бюджетом сил безпеки від імені виконавчої влади, надаючи необхідні ресурси для реалізації політики. Міністерства також забезпечують рівень політичного розділення між силами безпеки та останньою інстанцією політичної влади (часто головою держави): залежно від контексту, це може включати, наприклад, міністерства оборони, внутрішніх справ, юстиції, фінансів та інших.

4) Парламент або законодавчий орган та його спеціалізовані комітети приймають закони з питань безпеки; вивчають, вносять зміни та затверджують бюджети сектору безпеки; контролюють результативність сектору у реалізації політики безпеки; розслідують діяльність сил безпеки; забезпечують публічний форум для політичних партій для обговорення питань політики та діяльності в галузі безпеки; і шукають вклад громадянського суспільства у питання безпеки.

5) Органи юстиції, як цивільні, так і військові, відіграють певну роль у нагляді за сектором безпеки, забезпечуючи підтримку силами безпеки внутрішнього та міжнародного права під час виконання своїх обов'язків: наприклад шляхом нагляду за використанням спеціальних повноважень, шляхом прийняття рішень про законність ордерів, розслідувань, методів спостереження чи обшуків, серед іншого, а також притягнення до відповідальності працівників служби безпеки за порушення закону. Учасники сектору юстиції також гарантують, що політика безпеки та дії уряду і сил безпеки відповідають встановленим нормам конституційного ладу: наприклад, коли суди з конституційною юрисдикцією перевіряють законність нових законів чи політик.

6) Спеціальні статутні установи – це державні органи, які є юридично та політично незалежними від уряду: наприклад, комісії з прав людини, незалежні органи, що займаються поданням скарг, омбудсмени, антикорупційні комісії, верховні аудиторські служби та звичайні або традиційні органи влади, де вони мають статутний мандат. Ці організації отримують скарги громадськості, проводять розслідування, звітують, а іноді дають обов'язкові рекомендації щодо питань, що стосуються їх мандатів.

7) Особи, засоби масової інформації та

організації громадянського суспільства беруть участь у дослідженнях, дискусіях та адвокації серед інших видів діяльності, і можуть критикувати чи підтримувати служби безпеки та урядову політику безпеки. Зацікавленість у забезпеченні високих стандартів державної безпеки робить їх невід'ємною частиною сектору безпеки (The Security Sector, 2015: 5).

В аспекті розгляду теми нашої статті зазначимо, що Оцабрик І. І. у статті «Публічне управління в Україні на сучасному етапі» наголошує на тому, що «публічним управлінням в сучасній Україні є зовнішньо орієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і поза примусовому порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права». При цьому автором зазначено, що через систему публічного управління формується солідарність між суспільством країни та держави як системи відносин, спрямованих на реалізацію цінностей суспільства, досягнення цілей публічної політики, а також створення конкурентоспроможної держави, визначальними характеристиками якої є верховенство права і розвинена правова культура, збалансована представницька демократія, сильне самоврядування, дисциплінований і мобільний державний менеджмент (Оцабрик, 2018: 64). В цьому аспекті, на нашу думку, перспективою удосконалення публічного управління державної безпеки є наукова розробка поняття «сектору безпеки».

Висновки. Таким чином, можемо узагальнити, що в умовах сучасності можемо спостерігати зростаючу важливість забезпечення публічного управління у сфері державної безпеки. Безперечно, що зміцнення державної безпеки є стратегічною метою сучасної української держави.

Суб'єктами забезпечення політики державної безпеки виступають: держава в особі системи органів виконавчої влади, системи місцевого самоврядування, системи правоохоронних органів, посадові особи, суспільство в особі політичних, громадських організацій, об'єднань, соціальних груп і громадян країни.

Публічне управління ґрунтується на цінностях цивілізаційного та формаційного розвитку, громадянського суспільства, забезпечує максимальне включення громадян до управління суспільством, країною та державою для досягнення легітимно розроблених і визнаних цілей прогресу, забезпечує пошук компромісів або

усунення соціальних, економічних і політичних конфліктів у суспільстві, сприяє утвердженню державної безпеки як однієї з базових політичних цінностей України.

На нашу думку основною проблемою публічного управління у сфері державної безпеки в умовах сучасності є відсутність єдиної сфери надання послуг та громадської відповідальності. Посилення процесів глобалізації, динамічність еволюції ролі сучасних держав, новий характер відносин між державою та громадянином набувають нового масштабного виміру як сучасні виклики державної безпеки.

Всеохоплюючою перспективою щодо того, як держава має забезпечувати власну безпеку, а також приватних осіб та громад будь-якого походження є наукова розробка поняття «сектору безпеки» та його практичне впровадження. Тому що визнання взаємозв'язків між підсекторами забезпечення державної безпеки та недержавними суб'єктами показало необхідність цілісного розуміння безпеки забезпечення, управління та нагляду.

Список використаних джерел:

1. Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України». / Офіційне інтернет-представництво: офіс Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
2. Баюк М. І. Удосконалення процесу формування та реалізації політики державної безпеки в гуманітарній сфері України. *Державне управління. Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 6. С. 93-98.
3. Проблеми розвитку публічного управління в Україні: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. до 100-річчя запровадження державної служби України (12 – 13 квітня 2018 р., м. Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів, 2018. 346 с.
4. Гордієнко С. Г. Безпека України через безпеку держави. Сучасні проблеми забезпечення національної безпеки держави: тези III Міжнародної науково-практичної конференції (26 листопада 2020 року). Київ. Інститут УДО України КНУ імені Тараса Шевченка, 2020. 391 с.
5. Kubiak M. Local Security Management in Terms of a Country's Internal Security with Poland as

an Example. *Viešoji politika ir administravimas*. 2017. T. 16. № 3. p. 377-389.

6. The Security Sector: roles and responsibilities in security provision, management and oversight. / Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva 1 (Switzerland). 2015. P. 1-12 URL: https://www.files.ethz.ch/isn/195675/DCAF_BG_3_The%20Security%20Sector.11.15.pdf

7. Shannon J., Burrowes K. How governments can push towards a better tomorrow. *PwC*. 2017 - 2021. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/issues/reinventing-the-future/take-on-tomorrow/government-challenges.html>

oversight] Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva 1 (Switzerland), 2015, P. 1-12. [English]

7. Shannon J., Burrowes K. How governments can push towards a better tomorrow. [Shannon J., Burrowes K. How governments can push towards a better tomorrow]. *PwC*. 2017 - 2021. [English]

References:

1. Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 14 veresnia 2020 roku № 392/2020. [Decree of the President of Ukraine of September 14, 2020 № 392/2020 On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of September 14, 2020 «On the National Security Strategy of Ukraine»] / Official web-site: office of the President of Ukraine. [Ukrainian]

2. Baiuk M. I. Udoskonalennia protsesu formuvannia ta realizatsii polityky derzhavnoi bezpeky v humanitarnii sferi Ukrainy. [Bayuk MI Improving the process of formation and implementation of state security policy in the humanitarian sphere of Ukraine]. *Governance. Investments: practice and experience*. 2018, № 6, P .93-98. [Ukrainian]

3. Problemy rozvytku publichnoho upravlinnia v Ukraini. [Problems of development of public administration in Ukraine: mater. scientific-practical conf. for international. uch. to the 100th anniversary of the introduction of the civil service of Ukraine] Lviv: LRIDU NADU, 2018, 346 p. [Ukrainian]

4. Hordiienko S. H. Bezpeka Ukrainy cherez bezpeku derzhavy. [Gordienko SG Security of Ukraine through state security. / Modern problems of national security: the thesis of the III International Scientific and Practical Conference] Kyiv: Institute of UDO of Ukraine, Taras Shevchenko National University, 2020, 391 p. [Ukrainian]

5. Kubiak M. Local Security Management in Terms of a Country's Internal Security with Poland as an Example. [Kubiak M. Local Security Management in Terms of a Country's Internal Security with Poland as an Example] *Viešoji politika ir administravimas*. 2017, T. 16, Nr. 3, p. 377-389. [English]

6. The Security Sector: roles and responsibilities in security provision, management and oversight. [The Security Sector: roles and responsibilities in security provision, management and

УДК 347.971.99

DOI [https://doi.org/10.46922/2306-6806-2021-2-2\(18\)-81-87](https://doi.org/10.46922/2306-6806-2021-2-2(18)-81-87)

ГОЛОВКО Ю. Г.,

здобувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України, м.Київ

YU. HOLOVKO,

postgraduate student of the Department of Public Administration and Administration of the Institute for the Ukrainian state employment service training institute, Kiev

ОРГАНІЗАЦІЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

ORGANIZATION OF THE JUDICIAL SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION

У статті здійснено дослідження організації судової системи на прикладі країн ЄС. Судову систему Євросоюзу, доречно визначити термінологічну чіткість, тому що в останній редакції установчих договорів вводиться таке поняття, як «Суд справедливості Європейського Союзу», що застосовується для позначення всієї судової системи Євросоюзу (є комплексним) та уособлює судову владу Союзу.

Визначено, що в судовій системі Європейського Союзу не зафіксована жодна ієрархія: офіційно Суд справедливості – не основна інстанція стосовно Загального суду та спеціалізованих судових палат, тому кожен з них робить належний вклад у розвиток правової системи ЄС. Охарактеризована організаційна структура судової системи Європейського Союзу. Маючи надшироку юрисдикцію, судова влада у ЄС набула відповідну організаційну структуру, яка відбиває функціональне спрямування кожної з її ланок.

З'ясовано, що на сьогодні судова система в Євросоюзі (Суд Європейського Союзу) складається із Суду справедливості та Загального суду. Проте передбачена змога формування спеціалізованих судових палат з окремих типів позовів чи проваджень в особливих сферах.

Визначено, що структура Суду справедливості та Загального суду певною мірою подібні, проте із тією різницею, що Суд справедливості завжди засідає колегіально, а у Загальному суді існує змога вирішувати справи суддею одноосібно. Це знову ж таки демонструє різне функціональне призначення даних інстанцій. Організація судової системи загалом Євросоюзу, а також склад певних судових ланок містить специфіку також і тому, що в них запроваджений інститут генеральних адвокатів, котрі входять до корпусу Суду справедливості та можуть призначатися й для Загального суду.

Ключові слова: судова система, структура, правосуддя, Суд справедливості, Загальний суд.

The article examines the organization of the judicial system on the example of EU countries. Judicial system of the European Union, it is appropriate to define terminological clarity, because the latest version of the founding treaties introduces the concept of "Court of Justice of the European Union", which is used to denote the entire judicial system of the European Union (is complex). It is determined that there is no hierarchy in the judicial system of the European Union: officially the Court of Justice is not the main instance in relation to the General Court and specialized chambers, so each of them makes a proper contribution to the EU legal system.

With too much jurisdiction, the EU judiciary has acquired an appropriate organizational structure that reflects the functional direction of each of its members. It has been found that the judicial system in the European Union (European Court of Justice) today consists of the Court of Justice and the General Court. However, it is possible to form specialized chambers for certain types of claims or proceedings in specific areas.

It is clear that the structures of the Court of Justice and the General Court are somewhat similar, but with the difference that the Court of Justice always sits collectively and in the General Court. there is an opportunity to decide cases by a judge alone. This again demonstrates the different functional purpose of these instances. The organization of the judiciary in general of the European Union, as well as the composition of certain judicial units is specific also because they have introduced the institution of Advocates General, who are members of the Court of Justice and can be appointed to the General Court.

Key words: judicial system, structure, justice, Court of Justice, General Court.

Постановка проблеми. Судова система є однією з головних засад сучасних міжнародних демократичних інтеграційних систем. Євросоюз не є винятком, тим більше, що він позиціонує себе якраз як демократична організація, котра дбає передусім про інтереси народів Європи, а не урядів. Вклад судової влади у розвиток Європейського Союзу не можна переоцінити. Коли йдеться про судову систему Євросоюзу, доречно визначити термінологічну чіткість, тому що в останній редакції установчих договорів вводиться таке поняття, як «Суд справедливості Європейського Союзу», що застосовується для позначення всієї судової системи Євросоюзу (є комплексним) та уособлює судову владу Союзу. Своєю чергою, Суд справедливості Євросоюзу складається з Суду справедливості, Загального суду та спеціалізованих судових палат, а відтак, коли мовиться про практику усіх судових ланок, то доречніше говорити про практику Суду справедливості Європейського Союзу, котрий нерідко називають Судом Євросоюзу, іншими словами, використовуючи для усієї судової системи Союзу загальну назву. Ба більше, в судовій системі Європейського Союзу не зафіксована жодна ієрархія: офіційно Суд справедливості – не основна інстанція стосовно Загального суду та спеціалізованих судових палат, тому кожен з них робить належний вклад у розвиток правової системи ЄС. Через це, на нашу думку, найбільш доцільно використовувати на позначення судової влади у всьому Союзі якраз поняття Суд Європейського Союзу як комплекс рівноцінних ланок єдиної судової системи.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Забезпечення судової незалежності в європейських країнах та інший позитивний досвід у цій сфері був розглянутий у працях таких сучасних українських та інших науковців: Т. В. Апарова, А. С. Безнасюк, Г. Т. Єрмошин, Н. А. Колоколов, І. Є. Марочкін, С. Г. Павліков, І. Л. Петрухін, С. В. Прилуцький, В. А. Ржевський, Х. У. Рустамов, В. В. Сердюк, Н. В. Сібільова, В. А. Туманов, В. І. Шишкін, М. В. Ярова та ін.

Метою статті є розкриття зарубіжного досвіду організації судової системи.

Виклад основного матеріалу. При дослідженні судової системи ЄС варто зазначити, що інституційна система ЄС є унікальною, оскільки вона не схожа ані на організаційні системи класичних міжнародних організацій, ані на організацію влади у державах-членах. Це, безперечно, пов'язано із правовою природою ЄС. У доктрині права ЄС прийнято вирізняти три концепції правової природи ЄС: міжнародну, федеративну і змішану, або інтеграційну.

Виняткова правова природа Європейського Союзу має вплив на будову, мету та функції всіх його інституцій, органів і агентств, а також поділ влади між ними. Не занурюючись в особливості функцій кожної з інституцій Європейського Союзу, варто, проте, зазначити, що суд Євросоюзу здійснює декілька функцій, що не є усталеними в розумінні міжнародного правосуддя, котре, зазвичай, зосереджується на спорах між країнами, а права приватних осіб воно захищає інколи, тільки із санкціонування на це державами. Таким чином, Суд Євросоюзу здійснює функції міжнародного, адміністративного, федерального, конституційного суду. Дану позицію підтримує як власне Суд Євросоюзу, так і доктрина, що простежує розвиток Суду від міжнародного до конституційного та його, так би сказати, певну гібридизацію.

Організаційна структура судової системи Європейського Союзу. Маючи надшироку юрисдикцію, судова влада у ЄС набула відповідну організаційну структуру, яка відбиває функціональне спрямування кожної з її ланок. Так, у 1989 р. для розвантаження Суду справедливості був створений Суд першої інстанції (далі - СПІ), а для розвантаження СПІ у 2004 р. - спеціалізована судова палата, а саме Трибунал з питань цивільної служби ЄС (щодо результатів діяльності й ефективності Трибуналу з питань цивільної служби [1]). Усе це дозволило судовій системі ЄС справлятися із великим масивом справ і підвищувати ефективність судочинства. Проте у 2016 р. влада ЄС прийняла рішення про припинення діяльності Трибуналу з питань цивільної служби ЄС, а у відповідь на це вдвічі збільшити суддівський корпус Загального суду (перейменованій СПІ), який перебрав на себе юрисдикцію Трибуналу. У цьому випадку вперше за історію існування Суду ЄС рішення стосувалося не створення нової ланки для розвантаження судів, а збільшення кількості суддів.

Таким чином, на сьогоднішній день судова система в Євросоюзі (Суд Європейського Союзу) складається із Суду справедливості та Загального суду. Проте передбачена змога формування спеціалізованих судових палат з окремих типів позовів чи проваджень в особливих сферах. На сьогодні в у Загальному суді нараховується 45 суддів. На противагу Суду справедливості, в Загальному суді ще не був сформований інститут генеральних адвокатів, хоч таку змогу передбачено частиною 1 статті 254 Договору про функціонування Європейського Союзу, проте у виняткових ситуаціях роль генерального адвоката може виконувати суддя Загального суду.

Внутрішня структура судових інстанцій в ЄС. Досліджуючи організацію судової системи

Євросоюзу, варто також зосередитися на внутрішній побудові судових інстанцій Європейського Союзу. Структури Суду справедливості та Загального суду певною мірою подібні, проте із тією різницею, що Суд справедливості завжди засідає колегіально, а у Загальному суді існує змога вирішувати справи суддею одноосібно. Це знову ж таки демонструє різне функціональне призначення даних інстанцій. Зокрема, Суд справедливості здійснює конституційні функції, розглядаючи найбільш важливі для правопорядку Євросоюзу позови інститутів Європейського Союзу, країн-членів та преюдиціальні звернення від їх національних судів, а Загальний суд - правосудні функції відповідно до позовів приватних осіб, провадження у таких справах більше подібні до адміністративних. Якраз зважаючи на це, стаття 251 Договору про функціонування ЄС визначає, що засідання Суду справедливості проводить у складі палат чи в складі Великої палати відповідно до правил, встановлених для даної мети в Статуті Суду Європейського Союзу. Якщо це передбачено Статутом, Суд може також засідати у повному складі. Правда, зазначена стаття установчого Договору не фіксує кількісний склад палат, а відсилає до Статуту Суду Євросоюзу. Диспозитивні властивості даної норми дозволяють легше адаптуватися до змін членського складу Європейського Союзу, зростання чисельності суддів без внесення змін до установчих договорів, що є досить довготривалим та часто заполітизованим процесом. Ці нюанси було враховано країнами-членами та інститутами Союзу при впровадженні Ніццької реформи 2001 року (більш детально стосовно реформи судової системи, закладеної Ніццьким договором [2, с. 499-523], тому що до неї кількісний склад палат закріплювався прямо в Договорі про Європейське співтовариство (колишня стаття 221 Договору про Європейське співтовариство наголошувала, що Суд міг формувати колегії у складі трьох, п'яти і семи суддів).

Чинна редакція ст. 16 Статуту Суду Європейського Союзу визначає, що Суд справедливості засідає у палатах по три та п'ять суддів, а кожна з них, своєю чергою, має обрати голову зі свого складу. Зокрема, в палатах із п'яти суддів голови обираються з її складу терміном на п'ять років із однією змогою повторного переобрання, а в палатах із трьох суддів - на один рік.

Суд справедливості може засідати і у складі Великої палати, що складається з п'ятнадцяти суддів при головуванні Голови Суду справедливості. Окрім Голови Суду

справедливості, до складу Великої палати входять Віце-голова Суду справедливості, три голови палат з п'яти суддів. Суд засідає у складі Великої палати тоді, коли країна-член або інститут Євросоюзу, котрі виступають стороною у справі, вимагають цього. Саме Велика палата є тим структурним елементом у Суді справедливості, котрий розглядає найважливіші справи, які можуть стосуватися основ права Євросоюзу, і якраз через це до її складу входять найповажніші судді Суду. Раніше дану функцію виконував Суд у повному складі, проте дуже велике навантаження і зростання суддівського корпусу утруднювали зазначену діяльність.

Статут Суду визначає змогу засідання Суду справедливості у повному складі в ситуаціях, що передбачені ч. 2 ст. 228 (звільнення Омбудсмена Європейського Союзу), ч. 2 ст. 245, ст. 247 (звільнення комісарів Європейського Союзу), ч. 6 ст. 286 (звільнення членів рахункової палати) Договору про функціонування Євросоюзу. До того ж, коли Суд кваліфікує ту або іншу справу як виключно важливу, він може після заслуховування генерального адвоката ухвалити рішення про направлення справи на вирішення повного складу Суду справедливості. Само собою, у повному складі Суду справедливості засідає у виняткових ситуаціях. В середньому це – одна справа на рік, а інколи – жодної. наприклад, 2016-го жодної справи не було вирішено повним складом Суду справедливості.

Стосовно складу Загального суду, то установчий Договір обмежується констатацією того, що положення договорів щодо Суду справедливості застосовуються до Загального суду, коли Статутом Суду Євросоюзу не передбачається інше. Зважаючи на Статут, можна помітити подібність із зазначеними вище властивостями, тому що стаття 40 визначає, що Загальний суд засідає у палатах по три і п'ять суддів. Таким же чином в палатах із п'яти суддів голови обираються з її складу терміном на п'ять років із однією можливістю повторного переобрання, а в палатах із трьох суддів - на один рік.

В певних ситуаціях, що визначені Регламентом Загального суду, він може засідати у повному складі чи суддя засідає одноособово. Крім того, Регламент встановлює ситуації, коли Загальний суд засідає у Великій палаті, що складається з п'ятнадцяти суддів. Зокрема, згідно з Регламентом Загального суду, коли справа складна з правового погляду чи становить виняткову важливість, чи має надзвичайний випадок, її можуть передати на розгляд Великої палати, що складається із п'ятнадцяти суддів, або палаті з

п'яти чи палаті з іншим кількісним складом суддів - це може бути як менший, так і більший склад (ст. 28 Регламенту Загального суду). Таке рішення ухвалює пленум Загального суду на пропозицію палати, котра розглядає справу, чи Голови Загального суду на будь-якому етапі розгляду за власною ініціативою чи відповідно до клопотання сторони по справі. У разі, коли країна-член чи інститут Європейського Союзу, котрі є стороною по справі, просять про це, справа повинна розглядатися у палаті, не меншій ніж п'ять суддів.

Щодо одноособового розгляду справ у Загальному суді, то це стало новаторством, яке планувалося як таке, що дозволить подолати судову кризу у ЄС, пов'язану із строками розгляду справ. Із такою ініціативою виступив сам Суд ЄС, вказуючи на велике навантаження і вбачаючи у відході від принципу колегіальності можливість розгляду більшої кількості справ. Крім того, Суд відмітив, що більшість держав - членів ЄС користується такою процедурою в національному судочинстві, що, у свою чергу, допомагає їм розвантажити судову систему. Хоча інститути ЄС, зокрема, Парламент, Комісія і Рада, поставилися до цієї пропозиції дуже скептично [3], відповідне рішення було прийняте.

Стаття 29 (3) Регламенту Загального суду встановлює винятковий перелік обставин, за яких справа може бути делегована до одноособового розгляду судді. Зокрема, коли справу передано на розгляд палати у складі трьох суддів і суддя-доповідач вважає, що вона не становить складності щодо питань права чи фактів, а також що вона не важлива, то дана справа може бути делегована до одноособового розгляду у разі:

1) позовів проти рішень Апеляційного органу Офісу з інтелектуальної власності Євросоюзу та тих, котрі відносяться до використання правил режиму інтелектуальної власності (ст. 171 Регламенту Загального суду);

2) позовів фізичних і юридичних осіб стосовно скасування нелегітимного правового акта Євросоюзу (ч. 4 ст. 263 Договору про функціонування ЄС), стосовно нелегітимної бездіяльності інститутів Євросоюзу (ч. 3 ст. 265 Договору про функціонування ЄС), позовів щодо відшкодування збитків, які завдані установами чи службовцями Євросоюзу, у випадку позадоговірної відповідальності (ст. 268 Договору про функціонування ЄС), спорів між Європейським Союзом та його службовцями (ст. 270 Договору про функціонування ЄС) у випадку, коли на розгляд виносяться питання, по котрих вже існує практика, чи коли справа становить частину серії справ, по одній з котрих рішення вже винесене;

3) справа стосується арбітражного застереження, яке міститься у контракті (ст. 272 Договору про функціонування ЄС).

Як бачимо, рішення про одноособовий розгляд справи суддею може бути ухвалене тільки стосовно справи, що призначена до розгляду палаті з трьох суддів. Розподілення справ по палатах – індикатор важливості тих юридичних питань, що в них порушуються. Тому, коли справа розподілена до розгляду в палаті п'яти суддів, у Великій палаті чи тим паче до розгляду повним складом Суду, то власне цей факт засвідчує про її складність і важливість, а це, по суті, робить неможливим її розгляд одним суддею. Водночас установчими договорами окреслено низку ситуацій, коли одноособовий розгляд справи заборонений:

1) коли позов стосується ануляції акта загального застосування;

2) у спорах між Європейським Союзом та його службовцями (ст. 270 Договору про функціонування Євросоюзу), котрі ґрунтуються на актах загального застосування, якщо ані Суд справедливості, ані Загальний суд ще не ухвалювали подібних рішень;

3) коли справа стосується імплементації правил стосовно конкуренції чи контролю за злиттям, стосовно державної допомоги, заходів захисту торгівлі, організації спільного сільськогосподарського ринку.

Рішення про делегування розгляду справи одноособово має бути ухвалене колегією з трьох суддів після заслуховування сторін по справі. У випадку заперечень зі сторони країн-членів чи інститутів Європейського Союзу, які є сторонами у справі, делегування відбутися не може. До того ж, якщо вже після делегування суддя, котрому передано справу на одноособовий розгляд, вирішить, що вже немає достатніх підстав для цього делегування, він повинен повернути справу назад до палати. Всі ці правила мають слугувати фільтром і певним бар'єром від передачі вагомих для правопорядку Євросоюзу справ на одноособовий розгляд і збереженню в такий спосіб єдності права Європейського Союзу.

Одноособовий розгляд справ загальним судом скеровується передусім на зменшення терміну розгляду справ. Водночас з'ясувалося, що даний процес є недовершеним, тому що рішення про одноособовий розгляд справи повинне бути ухвалене колегією, котра з цією метою повинна ознайомитися та вивчити обставини справи, аби знайти достатньо підстав для відповідного рішення. Проте це забирає досить багато часу в суддів, затягує судочинство. Цьому сприяє і змога судді на будь-якій стадії розгляду справи

повернути її колегії. Тому власне судді, усвідомлюючи, яке додаткове навантаження вони можуть одержати, зі значною настороженістю відносяться до подібних рішень, і через це Загальний суд вкрай нечасто вдається до одноособового розгляду справ.

Варто наголосити, що в межах Загального суду діє традиційна практика спеціалізації палат за певними позовами. Відповідно до статті 25 Регламенту, Загальний суд самостійно може визначати критерії розподілу справ між палатами, а також указати одну або більше палат, які відповідальні за розгляд і вирішення справ у спеціальних галузях. Зокрема, в Загальному суді діє палата, що займається розглядом спорів стосовно інтелектуальної власності в Євросоюзі, зокрема стосовно торговельних марок Європейського Союзу. Хоч зважаючи на змогу формування третьої судової ланки в Євросоюзі, а саме спеціалізованих судів, і навіть наявність такої практики (Трибунал з питань цивільних спорів), логічніше було б формувати нові суди згідно з цією спеціалізацією. Більше того, в Регламенті Загального суду є певні положення стосовно процедурних моментів справ даної категорії.

Тривалий час в ЄС розглядається питання про створення спеціалізованого суду при Загальному суді - Патентного суду (аналіз проекту створення Патентного суду ЄС [4, с. 18]. Згідно зі ст. 262 Договору про функціонування ЄС Рада може приймати рішення про надання Суду ЄС юрисдикції по справах, що стосуються права промислової власності ЄС. У 1979 р. Комісія розробила Люксембурзьку патентну конвенцію Співтовариства, намагаючись ввести тим самим єдиний патент для всього Співтовариства, а потім і для ЄС, але ця Конвенція досі не підписана державами-членами, оскільки вони не можуть дійти згоди по ряду питань. У 2003 р. Комісія звернулася до Ради з пропозицією про створення Патентного суду Співтовариства до 2010 р. та надання йому юрисдикції щодо врегулювання юридичних спорів відносно патентів. Проблема створення нової судової палати полягає в тому, що члени Європейської патентної конвенції 1973 р., до складу яких входять і держави - члени ЄС, підготували у 2004 р. проект Угоди щодо заснування незалежного від ЄС Європейського патентного суду, який буде вирішувати спори, пов'язані з порушеннями та дійсністю Європейських патентів, тобто такого суду, який матиме юрисдикцію, котрою планується наділити Патентний суд ЄС. Обидві сторони чекають, які кроки зробить протилежна сторона, щоб не створити зони паралельної компетенції, тобто ці питання ще мають вирішити інститути ЄС разом із

державами-членами, але скоріше за все це відбуватиметься у рамках посиленої співпраці, а не в межах виключної компетенції ЄС.

Організація судової системи загалом Євросоюзу, а також склад певних судових ланок містить специфіку також і тому, що в них запроваджений інститут генеральних адвокатів, котрі входять до корпусу Суду справедливості та можуть призначатися й для Загального суду. Хоч стаття 252 Договору про функціонування ЄС визначає, що Суду справедливості допомагають вісім генеральних адвокатів, з 2015 року в Суді справедливості їх 11, тому що Лісабонським договором передбачено зростання їх кількості за рішенням Ради на прохання Суду. Саме таке рішення ухвалене Радою в 2015 році. Генеральні адвокати, на противагу суддям Суду Євросоюзу, не представляють національні правові системи країн-членів Євросоюзу, тому немає прив'язки їх кількості до кількості держав-членів Союзу. Проте певні країни зафіксували за собою право призначати від себе постійних генеральних адвокатів, така прерогатива утворилася на рівні звичаєвого права. Зокрема, під час створення Суду ЄСВС до його складу входили два генеральних адвокати від Франції та Німеччини, а з приєднанням Італії, Великої Британії та Іспанії постійних генеральних адвокатів почали призначати і від цих держав [5, 6]. З наступним зростанням співтовариств та Євросоюзу решта країн-членів одержували право призначати генеральних адвокатів від себе на ротаційній основі. В 2009 році, коли стали чинними поправки Лісабонського договору, а саме Декларації стосовно ст. 252 Договору про функціонування Євросоюзу щодо чисельності генеральних адвокатів у Суді справедливості, офіційно було закріплено, що крім Франції, Німеччини, Італії, Іспанії та Великої Британії, своїх постійних генеральних адвокатів буде призначати ще й Польща. Відтак корпус генеральних адвокатів Суду правосуддя утворюють 6 генеральних адвокатів від названих країн та 5, які призначені країнами-членами за ротаційною системою.

Висновки. Дослідивши властивості організації судової системи Євросоюзу, можемо висновувати, що нинішня її структура підтримує ефективно виконання різних функцій судової влади в Євросоюзі. Генезис же судової системи Європейського Союзу показує, що зміни проходили в напрямку оптимізування реалізації тих завдань, що покладені на кожен ланку окремо. Зокрема, якщо йдеться про конституційні функції, то їх здійснює Суд справедливості Євросоюзу, котрий займається розглядом справ у палатах по три і п'ять суддів, у Великій палаті чи в повному

складі. В ситуації з Загальним судом, котрий виконує в основному функції адміністративного суду, слід зауважити на тому, що він може розглядати справи у палатах по три і п'ять суддів, у повному складі, у Великій палаті чи суддя засідає одноособово. В такий спосіб наголошується, що важливість даних справ для функціонування правопорядку Європейського Союзу не є настільки високою, тому що всі заходи мають слугувати фільтром та певним бар'єром від передачі істотних для правопорядку Євросоюзу справ на одноособовий розгляд та збереженню єдності права Європейського Союзу. Таким чином, поступово практика використання права Європейського Союзу ставить перед судовою системою нові виклики, з котрими вона завдяки постійним реформам з успіхом може справлятися.

Список використаних джерел

1. Kraemer H. The European Union Civil Service Tribunal: a New Community Court Examined After Four Years of Operation. *Common Market Law Review*. 2009. № 46. P. 1873-1913.
2. Johnston A. Judicial Reform and the Treaty of Nice. *Common Market Law Review*. 2001. № 38. P. 499-523.
3. Законодавча резолюція Європейського Парламенту 5713/1999. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-ТА-2000-0041+0+D0C+XML+V0//EN#BKMD-12>.
4. Рішення C-41/99 P. *Sadam Zuccherifici and Others v Council*. European Court Report. 2001. I-4239. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2002:462>.
5. Кічмаренко С. М. Міжнародний і зарубіжний досвід забезпечення незалежності судової влади. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2017. Вип. 1. С. 46-56.
6. Лісна І. С. Зарубіжний досвід функціонування судових систем та можливість його використання під час проведення судової

реформи в Україні. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2018. № 1. С. 124-131.

References:

1. Kraemer, H. (2009) The European Union Civil Service Tribunal: a New Community Court Examined After Four Years of Operation. *Common Market Law Review*, vol. 46, pp. 1873-1913.
2. Johnston, A. (2001) Judicial Reform and the Treaty of Nice. *Common Market Law Review*, vol. 38, pp. 499-523.
3. *Zakonodavcha rezoliutsiia Yevropeiskoho Parlamentu* [Legislative Resolution of the European Parliament] 5713/1999 available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-ТА-2000-0041+0+D0C+XML+V0//EN#BKMD-12>. (Accessed 4 July 2021).
4. *Rishennia C-41/99 P. (2001) Sadam Zuccherifici and Others v Council*. European Court Report [Sadam Zuccherifici and Others v Council. European Court Report]. I-4239 available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2002:462>. (Accessed 4 July 2021).
5. Kichmarenko, S. M. (2017) *Mizhnarodnyi i zarubizhnyi dosvid zabezpechennia nezalezhnosti sudovoi vlady* [International and foreign experience in ensuring the independence of the judiciary]. *Visnyk Chernivetskoho fakultetu Natsionalnoho universytetu «Odeska yurydychna akademiia» – Bulletin of the Chernivtsi Faculty of the National University "Odessa Law Academy"*, vol. 1, pp. 46-56.
6. Lisna, I. S. (2018) *Zarubizhnyi dosvid funktsionuvannia sudovykh system ta mozhlyvist yoho vykorystannia pid chas provedennia sudovoi reformy v Ukraini* [Foreign experience of judicial systems and the possibility of its use during judicial reform in Ukraine]. *Aktualni problemy prava: teoriia i praktyka – Current issues of law: theory and practice*, vol. 1, pp. 124-131.

УДК 351:3.078

DOI <https://doi.org/10.46922/2306-6806-2021-2-2> (18)-86-92

ЄМЕЛЬЯНОВ В. Р.,

здобувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України, м.Київ

V. YEMELIANOV,

postgraduate student of the Department of Public Administration and Administration of the Institute for the Ukrainian state employment service training institute, Kiev

ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

PUBLIC SERVICES AS A TOOL OF PUBLIC GOVERNANCE IN MODERN CONDITIONS OF SOCIAL DEVELOPMENT

У статті проаналізовано публічні послуги в системі публічного управління. держава шляхом запровадження модерної системи розвитку сфер публічних послуг демонструє мобільність реагування на зміни які відбуваються суспільних відносинах шляхом запровадження відповідних реформаційних прийомів.

Охарактеризовано, що перетворення публічних послуг на інструментально технологічну основу забезпечення ефективності функціонування системи публічного управління передбачає запровадження адміністративного реформування. В межах його реалізації передбачається прийняття низки нормативно-правових актів спрямованих на регулювання відносин у сфері надання публічних послуг. Визначено, що наскільки результативно й оптимально є організований процес надання публічних послуг визначається і рівень ефективності функціонування системи публічного управління. Публічні послуги являють собою конкретні дії повсякденної діяльності органів публічної влади, завдяки яким громадяни отримують суспільні блага. Залежно від рівня сервісності отримання громадянами таких благ і визначається коефіцієнт функціональності й сталості діяльності інститутів публічного управління

З'ясовано, що сфера публічних послуг має передбачати дотримання принципу рівних можливостей для громадян на доступ до відповідних послуг. Такий аспект свідчить про те, що система надання публічних послуг має бути організована таким чином аби гарантуючи рівність прав громадян на їх отримання не допускала жодної дискредитації щодо їх якості.

Ключові слова: публічні послуги, управління, якість, сервісна держава, громадяни.

The article analyzes public services in the system of public administration. the state by introducing a modern system of development of public services demonstrates the mobility of responding to changes in public relations through the introduction of appropriate reform techniques.

It is characterized that the transformation of public services into an instrumental and technological basis for ensuring the efficiency of the public administration system involves the introduction of administrative reform. Within the framework of its implementation, a number of normative legal acts aimed at regulating relations in the field of public services are envisaged. It is determined that the level of efficiency of the public administration system is determined by how effectively and optimally the organized process of providing public services is. Public services are specific actions of the daily activities of public authorities, through which citizens receive public goods. Depending on the level of service of citizens receiving such benefits, the coefficient of functionality and sustainability of public administration institutions is determined.

It was clarified that the sphere of public services should provide for the principle of equal opportunities for citizens to access the relevant services. This aspect suggests that the system of providing public services should be organized in such a way as to ensure equal rights of citizens to receive them without allowing any discrediting of their quality. It is proved that only on the basis of taking into account public interests in the practice of providing public services it will be possible to form a multicomponent model of their provision taking into account the criteria of their quality. In this regard, the intensity of regulation of public services establishes a regulatory framework for the sustainability of the public administration system based on the flexibility of public demands and the specificity of the public interest, which determine the quality of service potential of public administration.

Key words: public services, management, quality, service state, citizens.

Постановка проблеми. У контексті аналізу публічних послуг як інструменту оптимізації публічного управління увиразнюється доцільність детального розгляду їх функціонального призначення щодо забезпечення сталості реалізації публічного управління. У даному відношенні методологія такого формулювання дослідницького завдання ґрунтується на новій технологічній лінії функціонування сучасної сервісної держави, яка вимушена об'єктивно реагувати на запити суспільного розвитку. У такий спосіб держава шляхом запровадження модерної системи розвитку сфер публічних послуг демонструє мобільність реагування на зміни які відбуваються суспільних відносинах шляхом запровадження відповідних реформаційних прийомів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. *К.Сміт* відзначає, що «входження терміну «публічні послуги» в наше життя, це не данина моді, не проста копіювання зарубіжного досвіду: за цим стоять набагато глибші причини, пов'язані зі зміною ролі і завдань держави в суспільстві, з утвердженням нових цінностей і пріоритетів» [1]. Виходячи із даної логіки публічна послуги являють собою чіткий методологічний та технологічний інструментарій відповідно до якого і завдяки якому результативно й стало функціонує система публічного управління. У даному відношенні доцільно чітко враховувати ту методологічну обставину, що публічні послуги є однією із функцій органів публічної влади, які забезпечують сталість умов суспільного розвитку.

Метою статті є розкриття сутності публічних послуг в системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу.

Акцентуючи увагу на розумінні публічних послуг як інструменту реалізації публічного управління доцільно виходити із необхідності вирішення відповідних інституційних питань функціонування органів публічної влади. У даному відношенні йдеться про «розмежування повноважень між органами виконавчої влади різнорівневої приналежності, оптимізацію та підвищення якості надання державних послуг» як технологічного гаранту сталості функціонування системи публічного управління [2]. Перетворення публічних послуг на інструментально технологічну основу забезпечення ефективності функціонування системи публічного управління передбачає запровадження адміністративного реформування. В межах його реалізації передбачається прийняття низки нормативно-правових актів спрямованих на регулювання відносин у сфері надання публічних послуг. Їх доцільність у даному відношенні зумовлена

виявленням модерної характеристики діяльності органів публічної влади, стратегічним спрямуванням яких є діяльність у сфері надання публічних послуг. Дотримуючись даного контексту *Х.Ф.Дюбуа*, запропонував виходити із розуміння їх як безкоштовних послуг, які «надаються уповноваженими за законом надавачами послуг особам, які добровільно звернулися відповідно до регламентів та стандартів державних послуг за рахунок використання ресурсів держави» [3].

Виходячи із того наскільки результативно й оптимально є організований відповідний процес надання таких послуг визначається і рівень ефективності функціонування системи публічного управління. При цьому надзвичайно важливо виходити із того, що публічні послуги являють собою конкретні дії повсякденної діяльності органів публічної влади, завдяки яким громадяни отримують суспільні блага. Залежно від рівня сервісності отримання громадянами таких благ і визначається коефіцієнт функціональності й сталості діяльності інститутів публічного управління.

Аналізуючи публічні послуги як інструмент публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку під ними також доцільно розуміти «одну із форм взаємовідносин між громадянином та державою». Формування таких взаємовідносин проявляється через здійснення відповідних дій у формі прийняття публічних рішень, які приводять до створення нової якості функціонування системи публічного управління та розвитку держави як сервісної інституції. У такий спосіб інститут надання публічних послуг в сучасних умовах суспільного розвитку покликаний закласти новітні принципи та засади функціонування системи публічного управління спрямованої на реалізацію конкретних інтересів та потреб громадян. У підтвердження такої функціональної логіки ідентифікації публічних послуг як інструменту реалізації публічного управління *К.Рачковскі* запропонував під нею розуміти «сукупність механізмів, способів реалізації задач та функцій держави, відповідно до її цілей та задач, які визначаються потребами суспільства» [4].

Це у такий спосіб свідчить про те, що розвиток інституту публічних послуг в сучасних умовах суспільного розвитку є атрибутивною ознакою формування сервісно орієнтованої системи публічного управління, що відповідним чином характеризує виникнення нових загальнозначимих характеристик держави. Дотримуючись даної логіки доцільно виходити із того, що становлення інституту публічних послуг

характеризує «новий етап розвитку державного менеджменту, який супроводжується появою прогресивних методів управління, властивих державі, а тому виходячи з цього, не можна заперечувати взаємозв'язок державних послуг і функцій держави, оскільки результат адміністративної послуги полягає в задоволенні потреб конкретного громадянина для конкретної послуги, в той час як функція надання послуги - це незакінчений постійний процес» [5]. Саме завдяки такій контекстності чітко простежується чітка детермінація між публічними послугами та публічним управлінням, відповідно до чого розширюється реєстр методів та задач функціонування органів публічної влади в сучасних умовах суспільного розвитку.

Простежуючи методологічну детермінацію між публічними послугами та публічним управлінням доцільно виходити із ідентифікації функціональної паралельності публічних послуг, методів, функцій та завдань публічного управління, які слугують забезпеченню сталості умов життєдіяльності суспільства. Виходячи із цього *В.Ведж* прирівняв публічні послуги з методами публічного управління, відповідно до яких здійснюються повноваження відповідних інституцій у даній сфері. З огляду на це йдеться про розширення спектру платних послуг, що тим самим приводить до деструктуризації традиційної методології, та функцій держави. Даний контекст ґрунтується на рахуванні новітнього «соціального призначення держави, сутність якого полягає в належному забезпеченні прав і інтересів громадян, в цьому плані публічні послуги розглядаються як основні напрямки діяльності держави - функції держави, виконання яких вже забезпечується податками і зборами, у зв'язку з цим можливість встановлення платної основи окремих державних послуг вважається неприйнятною» [6].

Однак, при цьому постає досить складна у методологічному відношенні проблема наскільки держава через реалізацію системи платних послуг наділена правом отримання відповідної плати з громадян як платників податків. Така аргументація лежить в площині того, що основним призначенням функціонування системи публічного управління є надання публічних послуг на безоплатній основі. В силу комерціалізації публічної сфери та проникнення бізнес менеджменту у сферу державного менеджменту постає доцільність запровадження нової моделі функціонування публічної сфери, яка відповідним чином вносить загрозу сфері публічних послуг. З метою попередження відповідних інституційних викликів та підвищення якості публічних послуг доцільно виходити із того, що платними можуть

бути лише ті публічні послуги, які лише забезпечують досягнення додаткових благ або підвищення якості державного сервісу.

Саме тому у контексті аналізу публічних послуг як інструменту реалізації публічного управління доцільно виходити із запровадження дієвих норм, які б виступали гарантом більш високого рівня функціонування інститутів публічного управління. У даному відношенні йдеться про те, що сфера публічних послуг має передбачати дотримання принципу рівних можливостей для громадян на доступ до відповідних послуг. Такий аспект свідчить про те, що система надання публічних послуг має бути організована таким чином аби гарантуючи рівність прав громадян на їх отримання не допускала жодної дискредитації щодо їх якості. Саме тому на думку *П.Ейкен* «наявність платних публічних послуг, що надаються на більш високому рівні в порівнянні зі стандартним або позачерговим виконанням, уявляється неприйнятним, оскільки це буде прямим порушенням прав громадян на рівний доступ до отримання якісних державних послуг, що згодом може привести до зростання соціальної напруженості в суспільстві» [7].

З огляду на це, запровадження в систему публічного управління інституту публічних послуг в сучасних умовах суспільного розвитку передбачає своєрідну «заміну традиційних способів адміністрування, спираючись на монополізм та ринкові механізми» [8].

Це відповідним чином перед більшістю національних систем публічного управління ставить питання запровадження їх комплексної модернізації у напрямку розширення сервісної спроможності публічних інститутів держави. Дотримуючись даного технологічного конструкту у ролі такої комплексної модернізації виступає адміністративна реформа покликана забезпечити комплексні інституційні зміни у системі організації системи публічного управління. Якісна зміна внутрішніх адміністративних процесів у сфері публічного управління має супроводжуватись чітко координованою взаємодією із інститутами громадянського суспільства. Саме останнє має задавати функціональні формуляри якості публічних послуг та процедур їх реалізації. У протилежному випадку, якщо система публічного управління у частині її сервісного потенціалу не буде координуватись потребами суспільства, вона набуде ознак декларативності, що призведе до втрати конструктивних умов взаємодії суспільства та держави.

Аналізуючи публічні послуги у контексті їх інструментального впливу на функціонування

системи публічного управління доцільно враховувати новітню методологію функціонування сучасної постмодерної держави. Її призначенням є «створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини», а це відповідним чином формує нове уявлення про сутність держави як сервісного інституту і «суб'єктного постачальника послуг» слугуючи громадян в реалізації їх потреб та інтересів. Виходячи із цього інструментальна логіка запровадження адміністративної реформи має стосуватись «підвищення якості та доступності державних послуг; обмеження втручання держави і надмірного державного регулювання для підприємницького середовища; підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади та рівня транспарентності всієї системи державних послуг і, відповідно, зниження рівня корупції органів виконавчої влади» [9].

З метою результативності реалізації наведених цілей адміністративної реформи у напрямку розширення спектру публічних послуг та посилення їх інструментального характеру впливу на результативність функціонування системи публічного управління доцільно виходити із запровадження новітнього сервісного підходу діяльності органів публічної влади. це відповідним чином передбачає «запровадження принципів публічного управління, розроблення стандартів та адміністративних регламентів державних послуг, що відповідним чином забезпечило багатofункціональність системи публічного управління» [10].

Це відповідним чином вказує нате, що вдосконалення сфери публічних послуг по відношенню до забезпечення результативності функціонування системи публічного управління передбачає запровадження постійного моніторингу діяльності інститутів публічного управління, вдосконалення методик їх діяльності. Підвищення якості публічних послуг слугуючи загальній ефективності системи публічного управління має слугувати основним умовам такої ефективності, серед яких: «зниження надмірного державного регулювання; підвищення якості надання державних (муніципальних) послуг; підвищення ефективності діяльності органів влади; підвищення інформаційної відкритості» [11]. На основі дотримання відповідних умов щодо підвищення якості публічних послуг стає можливим забезпечити загальну результативність функціонування системи публічного управління.

Саме тому у контексті аналізу публічних послуг як інструменту реалізації публічного управління доцільно виходити із методологічної нормативності забезпечення балансу публічних та

приватних інтересів. Лише на основі врахування публічних інтересів у практиці надання публічних послуг вдасться сформувати багатокomпонентну модель їх надання з урахуванням критерії їх якості. У зв'язку із цим інтенсивність регулювання сфери публічних послуг закладає нормативні рамки для сталості функціонування системи публічного управління на основі врахування гнучкості запитів суспільства та конкретності реалізації публічних інтересів, які визначають якість сервісного потенціалу публічного управління.

Висновки. Здійснений нами аналіз публічних послуг як інструменту реалізації публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку дозволив систематизувати різні дослідницькі підходи до обґрунтування даного методологічного аспекту, на підставі цього показано інструментальний характер формування інституту публічних послуг як структурної складової розвитку сервісного потенціалу сучасної держави; охарактеризовано функціональну детермінацію між публічними послугами та публічним управлінням з урахуванням сучасних умов та факторів суспільного розвитку; встановлено детерміновану залежність між зміною реєстру публічних послуг, який визначається запитами суспільства та показниками якості реалізації публічного управління; систематизовано основні методологічні підходи до аналізу публічних послуг та їх впливу на результативність функціонування публічного управління.

References:

1. Smith, Kevin B. and Licari, Michael J. (2006) *Public Administration – Power and Politics in the Fourth Branch of Government*, LA: Roxbury Pub.
2. Donald Menzel and Harvey White (eds) 2011. *The State of Public Administration: Issues, Challenges and Opportunity*. New York: M. E. Sharpe.
3. Dubois, H.F.W. & Fattore, G. (2009), 'Definitions and typologies in public administration research: the case of decentralization', *International Journal of Public Administration*, 32(8): 704–27.
4. Raczkowski, Konrad (2016). *Public management : theory and practice*. Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer. p. 15.
5. Eastern Regional Organization for Public Administration". Eastern Regional Organization for Public Administration. Retrieved 17 April 2017.
6. Waugh, William L, Jr. (Spring 2004). "Comparative Politics: Review of Comparative Bureaucratic Systems, Tummala, Krishna K., ed". *Perspectives on Political Science*. Philadelphia. 33 (2): 119.

7. Aucoin, Peter (2008). "New Public Management and the Quality of Government: Coping with the New Political Governance in Canada", Conference on New Public Management and the Quality of Government, SOG and the Quality of Government Institute, University of Gothenburg, Sweden, 13–15 November 2008, p. 14.

8. Margetts, Helen; Dunleavy, Patrick; Bastow, Simon; Tinkler, Jane (July 2006). "New public management is dead – long live digital-era governance". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16 (3): 467–94

9. Jeong Chun Hai Ibrahim, & Nor Fadzlina Nawi. (2007). *Principles of Public Administration: An Introduction*. Kuala Lumpur: Karisma Publications.

10. Kettl, Donald and James Fessler. 2009. *The Politics of the Administrative Process*. Washington D.C.: CQ Press

11. Gadzhiev G.A. Ethical Foundation of the philosophical-legal category of «common good» in the context of constitutional Economics. *Comparative constitutional review*. 2010. № 2 (75). P. 58 - 63.

ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА
СЕРІЯ: ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Науково-практичний журнал

Комп'ютерний набір та макетування

Г. П. Плисенко

Технічний редактор

В. А. Дон

*Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ № 22856-12756 Р від 03.07.2017*

*Підписано до друку 25.06.2021. Формат 60x84 1/8.
Ум. друк. арк. 8,4.*

*Адреса редакції та видавця:
03038, Київ, вул. Нововокзальна, 17
E-mail: ipk.ed.journal@gmail.com*

*Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців,
виготовлювачів і розповсюджувачів
видавничої продукції ДК № 3457 від 08.04.2009*

**ФАХОВИЙ НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ «ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА»
(СЕРІЯ: ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ)**

Журнал «Економіка та держава» Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України (серія: державне управління) – рецензований науковий журнал з відкритим доступом, призначений для публікації оригінальних, новітніх та високоякісних наукових статей. Журнал визнаний ВАК України фаховим з наук державного управління.

Тематична спрямованість журналу «Економіка та держава» (серія: державне управління):

- Теорія та історія державного управління;
- Механізми державного управління;
- Регіональне управління та місцеве самоврядування;
- Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку;
- Забезпечення розвитку науково-технічного потенціалу у галузі державного управління.

Видання орієнтоване на науковців, викладачів, аспірантів, студентів, а також науково-практичних працівників і фахівців.

Інформація про видання

Засновники: Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України, ТОВ «РЕДАКЦІЯ ЖУРНАЛУ «ЕКОНОМА ТА ДЕРЖАВА».

Рік заснування – 2017.

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ: серія КВ №22856-12756Р від 03.07.2017 р.

Фахова реєстрація: журнал включений до Переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора та кандидата наук: Наказ МОН України від 24.09.2020 № 1188 (додаток 5). Категорія Б. Державне управління. Спеціальність: 281.

З 2019 року кожному опублікованому матеріалу присвоюється міжнародний цифровий ідентифікатор DOI (Digital Object Identifier):

DOI журналу – DOI: 10.46922/2306-6806

DOI випуску – DOI: 10.30857/2413-0117.%YEAR.%Issue

DOI статті – DOI: 10.30857/2413-0117.%YEAR.%Issue.%N,

де %YEAR – рік видання випуску; %Issue – номер випуску; %N – порядковий номер статті за змістом випуску.

Періодичність виходу: 4 рази на рік.

Мови видання: українська, англійська, польська, французька, німецька.

ЗАГАЛЬНІ ВИМОГИ ЩОДО ПОДАННЯ РУКОПИСУ СТАТЕЙ: «Економіка та держава» (серія: державне управління)

Редакційна колегія журналу «Економіка та держава» (серія: державне управління) приймає до розгляду наукові статті авторів за матеріалами досліджень і науково-технічних розробок. Подані статті розглядаються редакційною колегією журналу, і після отримання позитивної рецензії приймаються до публікації.

Правила подання рукописів статей

Для публікації автори подають в редакцію журналу **ipk.ed.journal@gmail.com**:

1. **Електронний варіант статті** з анотаціями українською та англійською мовами, які розміщуються після тексту статті. Файл статті повинен мати таку назву: П.І.Б. (автора статті).

2. **Електронний файл інформації про автора** (-ів) подається українською та англійською мовами. Файл інформації повинен мати таку назву: П.І.Б. (автора статті).

3. **Оригінал платіжного документу**, який засвідчує оплату за публікацію. **Оплата здійснюється після рецензування та прийняття статті до друку.**

Алгоритм оформлення авторських даних:

	Англійською мовою	Українською мовою
Прізвище Ім'я По-батькові		
Посада кафедра назва вищого навчального закладу, місто, вчене звання, вчена ступінь		
ID (у системі наукової ідентифікації)		
ORCID (http://orcid.org/)		
ResearcherID (http://www.researcherid.com)		
Домашня адреса (індекс, область, місто, вулиця, будинок, квартира)		
Телефон (мобільний)		
E-mail		
Наукові інтереси		
Фото авторів		

Вимоги до структури та оформлення матеріалів:

- прізвище, ім'я та по-батькові автора (співавторів) – повністю, без скорочень, вчене звання, вчена ступінь, точна назва посади та місця роботи (повна назва кафедри або іншого структурного підрозділу, без абревіатур), робоча та домашня поштові адреси з індексами, електронна адреса (дуже бажано особиста, а не кафедральна), робочий, домашній та мобільний номери телефонів, основні наукові інтереси;

- анотація двома мовами (укр., англ.); ключові слова (словосполучення) – теж двома мовами, 5-8 позицій (не з назви);

Структура анотацій (не менше 1800 знаків), що складаються з наступних розділів:

Вступ і мета дослідження: слід чітко описати логічне обґрунтування для проведення дослідження, виходячи з попередніх робіт по відношенню до досліджуваної. Цей розділ повинен закінчуватися твердженням конкретного питання, що вирішується або висунутою гіпотезою.

Далі слід вказати мету дослідження.

Методи дослідження: слід перерахувати використовувані методи, не вдаючись у великі методичні подробиці і позначити найбільш важливі результати.

Результати: слід перерахувати основні результати без вступу. У дужках слід додавати тільки основні статистичні дані. Не потрібно приводити **висновки**.

Висновки: необхідно надати ключові висновки якомога чіткіше. Можна включати короткий, більш загальне тлумачення результатів та / або конкретні рекомендації для подальших досліджень.

▪ структура тексту статті: **постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями; аналіз останніх публікацій по проблемі; невирішені частини дослідження, мета дослідження, виклад основних результатів та їх обґрунтування; висновки та перспективи подальших досліджень;**

▪ всі структурні розділи по тексту мають бути виділені жирним шрифтом;
 ▪ всі статистичні дані мають бути підкріплені посиланнями на джерела;
 ▪ всі цитати мають закінчуватися посиланнями на джерела;
 ▪ посилання на підручники та науково-популярну літературу є небажаними;
 ▪ посилання на власні публікації є не бажаними і допускаються лише в разі нагальної потреби;

▪ якщо в огляді літератури або далі по тексту Ви посилаєтесь на прізвище вченого – його публікація має бути у загальному списку літератури після статті;

▪ вторинне цитування не дозволяється! Якщо Ви цитуєте Адама Сміта – то посилання має бути саме на Сміта, а не на автора, який читав Сміта;

▪ інтервал – 1,5; шрифт – 14 пт. Поля – по 2 см з кожного боку. Лише Microsoft Word, doc, docx. Шрифт – Times New Roman. Всі нетекстові об'єкти мають бути побудовані із застосування засобів Microsoft Word (Microsoft Excel Chart, Microsoft Equation тощо). При побудові графіків майте на увазі, що журнал є чорно-білим;

▪ у формулах – лише найрозповсюдженіші символи із стандартного набору;

▪ таблиці мають бути пронумеровані, кожна повинна мати назву;

▪ всі рисунки та графіки мають бути пронумеровані та мати назву;

список джерел – не менше 6 позицій, мовами оригіналу, оформляється згідно з ДСТУ 8302:2015. У тексті рукопису посилання на літературу ставляться в квадратні дужки.

Окремо подається **References** списку літератури оформленого за вимогами:

транслітерація с укр — <http://www.slovnyk.ua/services/translit.php>

транслітерація с рус — <http://www.fotosav.ru/services/transliteration.aspx>

Редакція лишає за собою право на незначне редагування та скорочення, зберігаючи при тому головні висновки та авторську стилістику.

СТАТТІ, ОФОРМЛЕНІ БЕЗ ДОТРИМАННЯ ЗАЗНАЧЕНИХ ВИМОГ, РОЗГЛЯДАТИСЯ НЕ БУДУТЬ !

Остаточний висновок щодо публікації схвалює редакційна колегія журналу та повідомляє автора (-ів) телефонним дзвінком або повідомленням по електронній пошті.