

Публічне управління та митне адміністрування

(правонаступник наукового збірника
“Вісник Академії митної служби України.
Серія: “Державне управління”)

№ 4 (31)

*Включено до Переліку наукових фахових видань України Категорії «Б»,
в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття
наукових ступенів з галузі «Публічне управління та адміністрування»
(спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування)
відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України
від 17.03.2020 р. № 409 (додаток 1).*



Видавничий дім
«Гельветика»
2021

Публічне управління та митне адміністрування
(правонаступник наукового збірника “Вісник Академії митної служби України.
Серія: “Державне управління”)
Журнал включено до міжнародної наукометричної бази
Index Copernicus International (Республіка Польща).

Науковий збірник
Видається чотири рази на рік
Заснований 2009 р.

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет вченою радою
Університету митної справи та фінансів (протокол № 9 від 20 грудня 2021 р.)

Редакційна колегія:

Івашова Л. М. (головний редактор) – д.держ.упр., проф.;
Ченцов В. В. – д.і.н., д.держ.упр., проф.;
Лопушинський І. П. – д.держ.упр., проф.;
Антонова Л. В. – д.держ.упр., проф.;
Антонов А. В. – д.держ.упр., доц.;
Домбровська С. М. – д.держ.упр., проф.;
Крушельницька Т. А. – д.держ.упр., доц.;
Шведун В. О. – д.держ.упр., проф.;
Міщенко Д. А. – д.держ.упр., проф.;

Парубчак І. О. – д.держ.упр., проф.;
Плеханов Д. О. – д.держ.упр., доц.;
Халецька А. А. – д.держ.упр., проф.;
Геллерт Лотар – д.ф., проф., Німеччина;
Кашубський Михайл – д.ф., доц., Австралія;
Чижович Веслав – д.габ., проф., Республіка Польща;
Верденхофа Ольга – Dr.sc.admin., ас. проф., Латвійська Республіка;
Дьякон Денис – Dr.oec, проф., Латвійська Республіка.

ISSN 2310-9653

Коректори: Н. В. Пирог, Я. І. Вишнякова
Комп’ютерна верстка: В. Б. Гайдабрус

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

Свідоцтво про державну реєстрацію: серія КВ № 21855-11755ПР від 21.12.2015 р.
Адреса редакції: вул. Володимира Вернадського, 2/4, Дніпро, 49000
Тел.: 099 729 63 79

Сайт видання: www.customs-admin.umsf.in.ua
Підписано до друку 21.12.2021. Формат 60×84/8. Папір офсетний.
Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 8,6. Обл.-вид. арк. 8,41.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефон +38 (048) 709 38 69,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб’єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Засновник: Університет митної справи та фінансів

ЗМІСТ

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

О. В. Банчук-Петросова. Умови успішного державного регулювання розвитку зовнішньоекономічної діяльності.....	5
В. В. Литовченко. Теоретичні підходи до визначення механізмів надання адміністративних послуг у публічному управлінні.....	9
К. К. Марутян. Маскулінність як культурна особливість діяльності поліції та її вплив на безпеку громадян.....	14
А. В. Олкова-Михницька. Дослідження реалізації політичного лідерства у державотворчих процесах (теоретичний аспект).....	18
І. О. Парубчак, Р. Р. Сіренко, І. Є. Рибчич. Формування та реалізація державної політики реформ у системі охорони здоров'я на сучасному етапі викликів пандемії COVID-19 в Україні.....	27
Д. А. Соловей. Державна антикризова політика щодо трансформації фінансово-господарських механізмів на сучасному етапі епідеміологічних викликів у зарубіжних країнах	32
Т. М. Стукан. Публічна влада: характеристика, ознаки та форми прояву	37
В. Дж. Тогобицька. Організаційно-правові засади та механізми державного управління соціально-економічними ризиками в умовах діджиталізації	42
Д. О. Харечко, Ю. П. Пронюк, О. П. Гентош. Особливості державної соціальної політики в період карантинних обмежень та епідеміологічних загроз на сучасному етапі пандемічних викликів в Україні.....	47

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА: ТЕОРІЇ ТА КРАЩІ ПРАКТИКИ

Л. М. Івашова, М. Ф. Івашов, Н. І. Шевченко. Професіоналізація як інструмент управління персоналом публічної служби	52
--	----

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА МИТНОЇ СПРАВИ

І. М. Квеліашвілі, Л. І. Кийда, В. Г. Ковальов. Комунікаційна стратегія як засіб стимулювання трансформаційних процесів у митній сфері	59
О. О. Крищенко, Т. С. Тоцька. Спрощення процедури прийняття рішення про визначення митної вартості товарів	66
О. В. Мейко, О. В. Адамчук, В. О. Торічний, Д. В. Ковальов. Проектне управління у Державній прикордонній службі: зміст основного концепту й особливості застосування.....	71

CONTENTS

MECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION

- O. V. Banchuk-Petrosova.** Conditions for successful state regulation of foreign economic activity 5
- V. V. Litovchenko.** Theoretical approaches to determining the mechanisms of providing administrative services in public management 9
- K. K. Marutyán.** Masculinity as a cultural feature of policing and its impact on public safety 14
- A. V. Olkova-Mykhnytska.** Research of the implementation of political leadership in state-building processes (theoretical aspect)..... 18
- I. O. Parubchak, R. R. Sirenko, I. Ye. Rybchych.** Formation and implementation of the state policy of reforms in the health care system at the present stage of the challenges of the COVID-19 pandemic in Ukraine 27
- D. A. Solovej.** State anti-crisis policy on the transformation of financial and economic mechanisms at the present stage of epidemiological challenges in foreign countries..... 32
- T. M. Stukan.** Public authority: characteristics, signs and forms of manifestation 37
- V. D. Tohobytska.** Organizational and legal principles and mechanisms of public management of socio-economic risks in the conditions of digitalization 42
- D. O. Kharechko, Yu. P. Proniuk, O. P. Gentosh.** Features of the state social policy in the period of quarantine restrictions and epidemiological threats at the present stage of pandemic challenges in Ukraine 47

STATE ADMINISTRATION: THEORIES AND THE BEST PRACTICES

- L. M. Ivashova, M. F. Ivashov, N. I. Shevchenko.** Professionalization as a tool of public service personnel management 52

STATE ADMINISTRATION IN THE STATE SECURITY SPHERE AND CUSTOMS BUSINESS

- I. M. Kveliashvili, L. I. Kyida, V. G. Kovalev.** Communication strategies as a method of stimulating transformation processes in the customs sphere..... 59
- O. O. Krytenko, T. S. Totska.** Simplification of the decision-making procedure for determining the customs value of goods. 66
- O. V. Meiko, O. V. Adamchuk, V. O. Torichny, D. V. Kovalyov.** Project management in the State Border Guard Service: contents of the basic concept and features of application 71

О. В. Банчук-Петросова, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри конституційного, міжнародного права та публічно-правових дисциплін Київського інституту інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія»

УМОВИ УСПІШНОГО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Визначено, що зовнішньоекономічна діяльність здійснюється в різних видах, тобто в різних сферах економічних інтересів суб'єктів господарювання. Кожен вид зовнішньоекономічної діяльності проявляється в різних формах – через певні способи зв'язків з іноземними партнерами (експорт, імпорт, лізинг, франчайзинг тощо). Механізм регулювання видів і форм зовнішньоекономічної діяльності має свої особливості стосовно кожної з них. Матеріальною основою зовнішньоекономічної діяльності є зовнішньоекономічний комплекс країни, під яким розуміється сукупність галузей, підгалузей, об'єднань, підприємств, фірм, які виробляють і реалізують експортну продукцію, а також здійснюють інші види й форми зовнішньоекономічних зв'язків. Тому механізм регулювання зовнішньоекономічної діяльності орієнтований на вдосконалення зовнішньоекономічного комплексу, створення сучасного виробництва, здатного виробляти конкурентну на світових ринках продукцію. Умовами успішного розвитку зовнішньоекономічної діяльності є нарощування експортного потенціалу, включення до різноманітних форм спільного підприємництва, наявність конкуруючих виробництв, підвищення самостійності регіонів, підприємств, фірм. Успішний розвиток галузей, що входять до зовнішньоекономічного комплексу, впливає на вдосконалення економіки країни загалом, а отже, сприяє підвищенню конкурентоспроможності нації.

Значення зовнішньоекономічної діяльності зумовлює її державну підтримку, що виявляється насамперед у створенні умов для розвитку всіх видів і форм зовнішньоекономічної діяльності, що вимагає врахування сформованих у міжнародній практиці принципів, які постають із лібералізації світової торгівлі та розширення сфер наднаціонального регулювання міжнародних економічних відносин, наприклад, щодо митно-тарифного регулювання, обмеження нетарифних заходів тощо, а також регулювання на основі двосторонніх і багатосторонніх угод із зарубіжними країнами, що передбачають лібералізацію взаємної торгівлі, вирішення на рівні міжурядових комісій із торговельно-економічного співробітництва проблем структури й динаміки торгових потоків між країнами. Для України вкрай важливо збільшити свою частку в експорті результатів інтелектуальної діяльності, оскільки багато молодих учених, фахівців науково-дослідних інституцій уже покинули Україну через безробіття, зниження державного замовлення на наукові дослідження, особливо фундаментального характеру. Найважливішою стратегічною метою держави має стати збільшення бюджетних витратів на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи.

Ключові слова: державне регулювання, експортний потенціал, зовнішньоекономічна діяльність, зовнішньоекономічний комплекс, конкурентоспроможність нації, зовнішньоекономічні зв'язки.

O. V. Banchuk-Petrosova. Conditions for successful state regulation of foreign economic activity

It is determined that foreign economic activity is carried out in different types, i. e. in different areas of economic interests of economic entities. Each type of foreign economic activity manifests itself in different forms – through certain ways of relations with foreign partners (export, import, leasing, franchising, etc.). The mechanism for regulating the types and forms of foreign economic activity has its own characteristics for each of them. The material basis of foreign economic activity is the foreign economic complex of the country, which means a set of industries, subsectors, associations, enterprises, firms that produce and sell export products, as well as other types and forms of foreign economic relations. Therefore, the mechanism of foreign trade regulation is focused on improving the foreign economic complex, creating modern production capable of producing products competitive on world markets. Conditions for successful development of foreign economic activity are: increasing export potential, inclusion in various forms of joint ventures, the presence of competing industries, increasing the independence of regions, enterprises and firms. The successful development of industries that are part of the foreign economic complex, affects the improvement of the economy as a whole and, thus, helps to increase the competitiveness of the nation.

The importance of foreign economic activity determines its state support, which is manifested primarily in creating conditions for the development of all types and forms of foreign economic activity, which requires consideration of international principles arising from the liberalization of world trade and customs and tariff regulation, restriction of non-tariff measures, etc., as well as regulation on the basis of bilateral and multilateral agreements with foreign countries, providing for liberalization of mutual trade, decisions at the level of intergovernmental commissions on trade and economic cooperation. It is extremely important for Ukraine to increase its share in the export of intellectual property, as many young scientists, specialists of research institutions have already left Ukraine due to unemployment, declining state order for research, especially fundamental. The most important strategic goal of the state should be to increase budget expenditures on research and development.

Key words: state regulation, export potential, foreign economic activity, foreign economic complex, nation's competitiveness, foreign economic relations.

© О. В. Банчук-Петросова, 2021

Постановка проблеми. Держава повинна створювати умови для реалізації стратегічної мети, визначеної в державній програмі розвитку експорту, удосконалення структури українського експорту, що розуміється як тривалий еволюційний процес підвищення ефективності й масштабів експортної діяльності на основі розширення асортименту та покращення якості експортованої продукції, удосконалення товарної і географічної структури експорту, використання прогресивних форм міжнародного торговельно-економічного співробітництва. У зв'язку з такою постановкою необхідно визначити поняття зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД) та зовнішньоторговельної діяльності.

Поняття зовнішньоторговельної діяльності та зовнішньоекономічної діяльності надано в законах. В економічній літературі представлені різні визначення зовнішньоекономічної діяльності. Так, у розумінні автора ЗЕД – це виробничо-комерційна діяльність різних її учасників, що має на меті здійснення експортно-імпортних операцій, а також участь у міжнародному виробничому співробітництві.

Зовнішньоекономічна діяльність здійснюється в різних видах, тобто в різних сферах економічних інтересів суб'єктів господарювання. Кожен вид ЗЕД проявляється в різних формах – через певні способи зв'язків з іноземними партнерами (експорт, імпорт, лізинг, франчайзинг тощо).

Механізм регулювання видів і форм ЗЕД має свої особливості стосовно кожної з них. Матеріальною основою ЗЕД є зовнішньоекономічний комплекс (далі – ЗЕК) країни, під яким розуміється сукупність галузей, підгалузей, об'єднань, підприємств, фірм, які виробляють та реалізують експортну продукцію, а також здійснюють інші види й форми зовнішньоекономічних зв'язків [1, с. 45]. Тому механізм регулювання ЗЕД орієнтований на вдосконалення ЗЕК, створення сучасного виробництва, здатного виробляти конкурентну на світових ринках продукцію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цими питаннями займалися Я.А. Жаліло, М. Портер, М. Джонсон, І.С. Єщенко, Ю.І. Палкім, М. Фрідман, С.І. Юрій, В.М. Федосов, Т.М. Циганкова, І.І. Павленко, О.В. Варяниченко, Н.А. Навроцька, В.М. Осипов, Д. Алябаєва, Л.М. Івашова, М.М. Кочевой, А.П. Кісельов, Н.В. Ковтун, В.О. Бабірад-Лазунін та інші вчені. В умовах постійної трансформації внутрішнього й зовнішнього середовища зовнішньоекономічна діяльність є нестабільною. Тому систематичне дослідження сучасного стану експортно-імпортних операцій та визначення тенденцій і перспектив їх розвитку є нагальним.

Мета статті. Метою проведеного в роботі дослідження є виявлення умов успішного державного регулювання розвитку зовнішньоекономічної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Умовами успішного розвитку зовнішньоекономічної діяльності є нарощування експортного потенціалу, включення до різноманітних форм спільного підприємництва, наявність конкуруючих виробництв, підвищення самостійності регіонів, підприємств, фірм. Успішний розвиток галузей, що входять до зовнішньоекономічного комплексу, впливає на вдосконалення економіки країни загалом, а отже, сприяє підвищенню конкурентоспроможності нації.

Науково-технічне співробітництво проявляється у формах технологічного обміну, під яким розуміється взаємопроникнення науково-технічних знань і виробничого досвіду як результат спільних досліджень на замовних засадах, які здійснюють різні країни [2, с. 19].

Ефективною формою науково-технічного співробітництва є передача технологій на основі ліцензійних угод. Інтеграція України у світову економіку як рівноправного партнера неможлива без освоєння найефективніших форм науково-технічної кооперації.

Важливим результатом прогресивних змін у структурі суспільного виробництва та розвитку на цій основі прогресивних форм ЗЕД має стати виробництво й експорт машинно-технічної, наукомісткої продукції.

У країнах ринкової економіки інфраструктура зовнішньоекономічної діяльності набула широкого розвитку завдяки підтримці держави. Наприклад, у багатьох західних країнах є інститути експорту, що є некомерційними організаціями, які надають широкий спектр послуг за низкою напрямів: щодо інформації, маркетингу, виставок, бізнес-супроводу за кордоном, послуг зв'язку тощо. Зокрема, за напрямом «інформація» надаються послуги з таких питань:

- відомості про експортерів, імпортерів, оптовиків та дистриб'юторів у різних країнах світу;
- інформація про виставки та ярмарки в різних сферах бізнесу;
- інформація про торгові та митні правила у країнах світу;
- статистичні дані щодо економічної діяльності в різних галузях за різними товарами та країнами [3].

Крім того, в індустріально розвинених країнах при міністерствах, що здійснюють регулювання зовнішньоекономічних зв'язків, функціонують фонди розширення експорту.

Значення зовнішньоекономічної діяльності зумовлює її державну підтримку, що виявляється насамперед у створенні умов для розвитку всіх видів і форм зовнішньоекономічної діяльності, що вимагає врахування сформованих у міжнародній практиці принципів, які постають із лібералізації світової торгівлі та розширення сфер наднаціонального регулювання міжнародних економічних відносин, наприклад, щодо митно-тарифного регулювання, обмеження нетарифних заходів тощо, а також регулювання на основі двосторонніх і багатосторонніх угод із зарубіжними країнами, що передбачають лібералізацію взаємної торгівлі, вирішення на рівні

міжурядових комісій із торговельно-економічного співробітництва проблем структури й динаміки торгових потоків між країнами.

Таким чином, на основі викладеного можна сформулювати цілі державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності. Це насамперед забезпечення умов ефективної інтеграції України у світову економіку в разі захисту галузей української економіки та господарюючих суб'єктів ЗЕД від несприятливих впливів іноземної конкуренції. Однією з найважливіших цілей державного регулювання (поставленою ще в державній програмі розвитку експорту), яка, на думку автора, реалізовуватиметься в перспективі, є просування українських товарів і послуг на світовий ринок. Реалізація названих цілей зумовлює необхідність розвитку різних форм міжнародної інтеграції та кооперації. Якщо реально дивитися на можливості вирішення цього завдання, то його реалізація, на думку автора, повинна здійснюватися насамперед у межах країн Співдружності Незалежних Держав та країн Європейського Союзу, оскільки перші традиційно були пов'язані коопераційними зв'язками з Україною, а другі територіально ближчі, Україна технологічно більше зацікавлена в них, у розвитку вертикально інтегрованих структур холдингового типу, адже великі корпорації швидше зможуть модернізувати основні фонди на сучасній техніко-технологічній основі, є мобільними у використанні як капіталу, так і своїх потужностей, ринків збуту [4, с. 125].

Міжнародна кооперація вітчизняної промисловості знизить витрати на освоєння ринків збуту. Країни, які контролюють сьогодні процес створення нових технологій, у перспективі контролюватимуть і ринки збуту тих товарів, які створені за допомогою цих технологій, на основних світових ринках, свідомо витісняючи звідти країни периферії, зокрема й Україну. Глобалізація основних ринків уже сьогодні об'єктивно змушує Україну брати більш активну участь у міжнародному поділі праці не лише у промисловості, аграрній сфері, а й у галузі наукової та інноваційної діяльності, в освіті, наукомістких та інформаційних технологіях [5, с. 42]. Для України вкрай важливо збільшити свою частку в експорті результатів інтелектуальної діяльності, оскільки багато молодих учених, фахівців науково-дослідних інституцій уже покинули Україну через безробіття, зниження державного замовлення на наукові дослідження, особливо фундаментального характеру. Найважливішою стратегічною метою держави має стати збільшення бюджетних видатків на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи.

У сфері стратегії розвитку зовнішньоекономічної діяльності Україна має перейти від торговельно-посередницької та постачальницько-збутової моделі до інвестиційно-інноваційної. Основним завданням є вбудовування у вітчизняну економіку відповідної зовнішньоекономічної макромоделі. Під останньою розуміється система економічних інститутів, які забезпечують взаємодію виробництва зі світогосподарською сферою щодо вирішення стратегічних завдань. Інтернаціоналізація господарського життя та ті нові форми, у яких вона проявляється починаючи з останньої третини ХХ ст., зумовлюють, з одного боку, посилення ролі держави, а з іншого – якісні зміни в цій ролі.

Новизна в державному регулюванні зовнішньоекономічної діяльності полягає в самому підході до ролі держави в цьому процесі. Такий новий підхід принципово змінює зміст ролі держави в регулюванні зовнішньоекономічної діяльності, принципів, на яких вона ґрунтується, функцій регулювання ЗЕД та їх співвідношення – з'являються нові завдання й методи їх вирішення.

Водночас посилюється функція контролю з боку держави за виконанням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності чинного законодавства, забезпечення національної безпеки. Одне з найважливіших завдань держави – підтримка експорту.

У разі лібералізації зовнішньоекономічної діяльності, необхідності дотримання правил, встановлених міжнародним співтовариством, регулююча роль держави полягає в інших, ніж в умовах адміністративно-командної системи, принципах, ключовими з-поміж яких є такі:

- захист державою прав і законних інтересів учасників зовнішньоторговельної діяльності, навіть прав і законних інтересів українських виробників та споживачів товарів і послуг;
- рівність та недискримінація учасників зовнішньоторговельної діяльності, якщо інше не передбачено законом;
- взаємність щодо іншої держави (групи держав);
- вибір заходів державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності, що є не більш обтяжливими для учасників зовнішньоторговельної діяльності, ніж необхідно для забезпечення ефективного досягнення цілей, для здійснення яких передбачається вжиття заходів державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності;
- гласність у створенні, прийнятті та застосуванні заходів державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності;
- обґрунтованість та об'єктивність застосування заходів державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності;
- виключення невиправданого втручання держави або її органів у зовнішньоторговельну діяльність, випадків заподіяння шкоди учасникам зовнішньоторговельної діяльності;
- єдність системи державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності [6, с. 89].

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності включає її фінансове, валютне, кредитне, митно-тарифне та нетарифне, технічне регулювання, забезпечення експортного контролю. Кордони державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності визначаються, з одного боку, потребою в розширенні національного експорту та розвитку форм міжнародної кооперації, а з іншого – правилами міжнародних організацій, що втілюють головну тенденцію розвитку світогосподарських зв'язків – їх лібералізацію.

Таким чином, державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності має ґрунтуватися на принципі адекватності, під яким розуміється створення інституційної системи, спрямованої на захист національних інтересів у межах обліку глобалізаційних тенденцій та системи наднаціонального регулювання світогосподарських зв'язків, що склалася. Принцип адекватності повинен бути врахований у процесі формування державної зовнішньоекономічної політики.

Список використаних джерел:

1. Козак Ю.Г. Міжнародна економіка. Київ, 2014. 367 с.
2. Василенко Ю.В. Експортна діяльність України. *Економіка України*. 2006. № 7. С. 17–20.
3. Державна служба статистики України. URL: www.ukrstat.gov.ua (дата звернення: 16.09.2021).
4. Козак Ю.Г., Логвінова Н.С., Прутула Н.В. Міжнародна торгівля. Київ ; Катівце ; Краків : Центр учбової літератури, 2015. 272 с.
5. Ivashova L.M. Problems, prospects the development of foreign and customs policy of Ukraine under European integration. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2015. № 2(13). С. 37–44.
6. Жеваго А.В. Інтернаціоналізація і конкурентоспроможність економіки України. *Економічна інтеграція і глобальні проблеми сучасності* : навчальний посібник. Київ : КНЕУ, 2005. С. 25–48.

References:

1. Kozak, Yu.H. (2014). *Mizhnarodna ekonomika [International economics]*. Kyiv [in Ukrainian].
2. Vasilenko, Yu.V. (2006). Eksportna diialnist Ukrainy [Export activity of Ukraine]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, no. 7, pp. 17–20 [in Ukrainian].
3. *Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [The statistics service of Ukraine]*. Retrieved from: www.ukrstat.gov.ua [in Ukrainian].
4. Kozak, Yu.H., Lohvinova, N.S., Prytula, N.V (2015). *Mizhnarodna torhivlia [International trade]*. Kyiv; Katowice; Krakow : Tsentr uchbovoi literatury [in Ukrainian].
5. Ivashova, L.M. (2015). Problems, prospects the development of foreign and customs policy of Ukraine under European integration. *Publichne upravlinnya ta mytne administruvannya – Public administration and customs administration*, no. 2(13), pp. 37–44 [in English].
6. Zhevahov, A.V. (2007). Internatsionalizatsiia i konkurentospromozhnist ekonomiky Ukrainy [Internationalization and competitiveness of Ukraine's economy]. *Ekonomichna intehratsiia i hlobalni problemy suchasnosti: navchalnyi posibnyk – Economic integration and global problems of today: textbook*. Kyiv : KNEU [in Ukrainian].

В. В. Литовченко, аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті зазначено, що публічне управління розкривається як координуючий, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну й приватну життєдіяльність людей із метою її впорядкування, збереження або поліпшення. Загальноприйнятим є розуміння функцій як провідних напрямів у діяльності органів публічної влади, у яких виражається цільове навантаження цієї гілки державної влади та з якими безпосередньо пов'язаний наданий органам виконавчої влади обсяг повноважень. Адміністративна реформа у відносинах держави та громадян переносить увагу з обслуговування громадян і юридичних осіб на права громадян та обов'язки держави. У цьому суспільство стає більш активним, бере участь у процесі публічного управління, ініціює вирішення багатьох завдань. За цих умов проявляється діяльність нового інституту надання адміністративних послуг, зокрема в електронному вигляді.

Обґрунтовано, що адміністративна послуга являє собою діяльність, яка включає певну послідовність процедур (як правило, це прийом і реєстрація документів, розгляд поданих документів, формування та направлення запитів, прийняття рішення на підставі розгляду документів). Із цього постає, що в результаті зазначеної діяльності може бути прийнято як позитивне, так і негативне для заявника рішення.

Визначено, що модернізація публічного управління може бути виражена в удосконаленні чинних норм за допомогою усунення суперечностей і прогалин у системі правової регламентації порядку надання адміністративних послуг в електронному вигляді, основною метою яких є забезпечення прав і свобод заявників у процесі їх взаємодії із суб'єктами, які надають адміністративні послуги в електронному вигляді.

Ключові слова: адміністративна послуга, державне управління, публічне управління, державна послуга, адміністративно-правові відносини, виконавча влада.

V. V. Litovchenko. Theoretical approaches to determining the mechanisms of providing administrative services in public management

The article notes that public administration is disclosed as the coordinating, organizing and regulating action of the country on the public and private life of people in order to streamline it, preserve or improve it. The generally accepted understanding of functions as the leading directions in the activities of public authorities, in which the target load of this branch of state power is expressed, and with which the scope of powers granted to the executive authorities is directly related. Administrative reform in the relations between the state and citizens in servicing citizens and legal entities is shifting into the rights of citizens and the duties of the state. At the same time, society becomes more active, participating in the process of public administration, initiating the solution of many tasks. In these conditions, the activity of the new institute is manifested in the provision of administrative services, including in electronic form.

It is substantiated that an administrative service is an activity that includes a certain sequence of procedures (as a rule, this is a decision-making based on consideration of documents), then it obviously follows that as a result of such activity, both a positive and a negative decision can be made for the applicant.

It has been determined that the modernization of public administration can be expressed in the improvement of existing norms by eliminating contradictions and gaps in the system of legal regulation of the procedure for the provision of administrative services in electronic form, the main purpose of which is to ensure the rights and freedoms of applicants in their interaction with entities providing administrative services in electronic form.

Key words: administrative service, public management, public administration, public service, administrative and legal relations, executive power.

Постановка проблеми. Адміністративні послуги є основною та найбільш масовою формою взаємодії населення з органами державної влади, унаслідок якого у громадян формується суб'єктивне уявлення про ефективність діяльності державного апарату управління загалом. Одним із найважливіших показників соціального й економічного рівня розвитку України є ступінь задоволеності населення якістю надання адміністративних послуг у публічному управлінні. Пошук нових організаційно-економічних форм публічного управління системою надання адміністративних послуг і механізмів взаємодії зацікавлених сторін є основною проблемою для підвищення ефективності використання державних ресурсів, якості та доступності адміністративних послуг, професіоналізму учасників процесу, контролю за прийнятими й виконаними грошовими зобов'язаннями бюджету у сфері публічного управління.

Необхідне подальше теоретичне розроблення в напрямі усунення всіх протиріч у законодавстві, оскільки вони часто є непереборною перешкодою, так званою стіною між громадянами та їхніми гарантованими правами.

© В. В. Литовченко, 2021

Це пряме порушення прав громадян на доступ до отримання якісних адміністративних послуг, що згодом може призвести до зростання соціальної напруженості в суспільстві. Отже, питання вдосконалення теоретичних підходів до визначення механізмів надання адміністративних послуг є особливо актуальним на сучасному етапі розвитку публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем підвищення якості надання послуг, у тому числі адміністративних, у публічному управлінні активно займалися як українські, так і зарубіжні вчені. Ці питання відображені в роботах А. Аксютіної, А. Грушевої, К. Дубич, Н. Золоторьової, І. Пенської та інших авторів. Проте не досить розкритими залишаються проблеми вдосконалення теоретичних підходів до визначення механізмів надання адміністративних послуг у публічному управлінні.

Метою статті є подальший розвиток теоретичних підходів до визначення механізмів надання адміністративних послуг у публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу. У сучасному суспільстві практично всі потреби людей юридично представлені як предмети правовідносин. Соціальний інтерес спрямований на різні соціальні інститути, установи, від яких залежить розподіл благ, предметів і цінностей, що забезпечують задоволення потреб. Регулювати ж правовідносини, що виникають із приводу надання державних послуг, необхідно з огляду на конкретні чинники, які сформували потреби людини, та ті мотиви, що формують певний спосіб реалізації інтересів, а саме їх здійснення. Сфера відносин, які регулюються адміністративним правом та утворюють його предмет, є набагато ширшою, ніж сфера державного управління, а предмет адміністративного права визначається як сукупність суспільних відносин, що виникають в адміністративно-правовій сфері. Під час надання адміністративної послуги умови її надання конкретно визначені нормами права, а сторони позбавлені права узгодити їх шляхом відхилення від нормативних розпоряджень. Такий імперативний характер регулювання відрізняє ці відносини від приватноправових, де межі правового регулювання значно обмежені лише вимогами до безпеки послуг і гарантіями захисту прав споживача.

Таким чином, адміністративно-правове регулювання відносин щодо надання адміністративних послуг здійснюється на основі імперативного методу, що пояснюється публічним характером цих відносин та участю уповноважених суб'єктів, які діють від імені держави як сторона цих відносин. У процесі визначення умов надання державних послуг держава вичерпно регламентує адміністративну процедуру, обсяг і якість надання зазначених послуг, тоді як у межах цивільно-правових відносин регулювання умов надання послуг обмежується лише необхідністю створення правових гарантій захисту прав споживачів.

Деякі науковці виходять із традиційного розуміння поняття управління як владного впливу. Наприклад, А. Аксютіна виділяє дві групи адміністративно-правових відносин:

а) відносини, що безпосередньо виражають формулу керівного впливу («суб'єкт – об'єкт»), у якій чітко виявляється владна природа державно-управлінської діяльності або, інакше кажучи, виконавчої влади;

б) відносини, що складаються за межами безпосереднього керівного впливу на той чи інший об'єкт, проте органічно пов'язані з його здійсненням (формула «суб'єкт – суб'єкт») [1, с. 101].

Представник іншого підходу, І. Пенська, досліджує надання державних послуг як вид державного управління. При цьому вона підкреслює, що розуміння послуги як управлінської діяльності органів публічної влади покладене в основу різних методичних рекомендацій, які розробляються різними дослідницькими групами, та характерне для адміністративного права зарубіжних країн, звідки, власне, і запозичений термін «державна послуга» [6, с. 242].

Ми визнаємо право на існування обох позицій, проте вважаємо за доцільне зауважити, що кожна з них будується на суто теоретичних постулатах, однозначно довести які, як і спростувати, практично неможливо. До того ж усе залежить від вихідних (причому спірних) позицій і категорій, що в підсумку й визначає суть спору. Очевидно, що якщо розглядати його у «вузькому сенсі» – як прямиий владний вплив держави організаційно-розпорядчого характеру, – то складно не погодитися з думкою професора К. Дубич, що не всі адміністративні послуги, які надаються у процесі функціонування органів публічної влади, мають таку природу [3, с. 35].

Водночас публічне управління найчастіше розкривається в іншому, більш широкому аспекті – як координуючий, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну й приватну життєдіяльність людей із метою її впорядкування, збереження або поліпшення. Загальноприйнятим стало розуміння функцій як провідних напрямів у діяльності органів публічної влади, у яких виражається цільове навантаження цієї гілки державної влади та з якими безпосередньо пов'язаний наданий органам виконавчої влади обсяг повноважень.

Своєю чергою із цим пов'язана необхідність з'ясування, з одного боку, адміністративно-правової природи (сутності) функцій органів виконавчої влади, а з іншого – форми їх вираження в державному управлінні, оскільки кожен орган наділяється функціями виключно владно-вольовим шляхом, а точніше, за допомогою фіксації в нормативно-правових актах, що закріплюють його компетенцію. Під методами, які застосовуються державою у процесі здійснення функцій, традиційно розуміються методи державного примусу, державного переконання, договірної регулювання, рекомендацій, заохочень, що покликані стимулювати бажану для держави правомірну поведінку.

Таким чином, функції органів виконавчої влади – це визначені нормами адміністративного права напрями діяльності органів виконавчої влади, що визначаються поставленими перед ними цілями та розв’язуваними ними в адміністративно-правовій сфері завданнями. Одним із критеріїв класифікації адміністративно-правових функцій органів виконавчої влади може бути форма їх реалізації. У цьому випадку зазначена класифікація включає в себе діяльність із надання державних послуг як особливий вид таких функцій.

Іншою ознакою послуг, зокрема адміністративних, є їх індивідуальний характер. Послуга має цілком певну адресність, тобто надається завжди конкретному споживачеві та не може існувати поза індивідуальним контактом із ним (не має значення й те, що деякі види послуг мають масовий характер, наприклад охорона здоров’я, освіта тощо). Навіть у тому разі, коли надання адміністративної послуги відбувається, наприклад, шляхом автоінформування, тобто без безпосереднього контакту посадової особи зі споживачем, має місце задоволення потреби конкретного, індивідуально визначеного споживача.

З позиції наукового дослідження вивчення адміністративно-правової природи державної послуги та системоутворюючих ознак цього поняття має у своїй основі декілька чинників, які, з одного боку, чітко визначають напрями такого дослідження, а з іншого – породжують низку додаткових, колізійних із правової позиції питань. Поняття «адміністративна послуга» має сьогодні законодавче визначення. Це означає, що можна (і навіть необхідно) досліджувати його адміністративно-правову природу й відмінні ознаки. Наявність юридично точної дефініції є однією з умов розкриття сутності правової категорії, виділення її характерних особливостей, формування однакової практики правозастосування. Як певний фундамент реалізації регулятивних норм, дефініція дає змогу уникнути протиріч і юридичних конфліктів у тлумаченні правового терміна, його відмежуванні від суміжних правових категорій, що своєю чергою є визначальним чинником ефективності регулювання відповідної сфери суспільних відносин.

У Законі України «Про адміністративні послуги» зазначено, що адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону [4].

Варто погодитися з тим, що якість нормативного визначення поняття не може бути вищою, ніж рівень відповідних теоретичних знань, оскільки законодавець, як правило, відображає наявні в конкретний момент доктринальні розроблення правових явищ. Неважко помітити, що наявний у науці державного управління комплекс правових категорій набагато ширший, ніж перелік понять, що використовуються в законодавстві та нормативно визначені. Це пояснюється об’єктивними причинами, насамперед тим, що загальні категорії мають необхідність спеціального їх закріплення в нормах права; з іншого боку, як справедливо зазначають деякі фахівці, науковий процес пізнання не мислимий без концептуальних суперечок та дискусій, що породжують варіативні підходи до формування юридичних термінів і понять, у зв’язку із чим введення відповідних норм-дефініцій становить для законодавця певні труднощі.

Упроваджений у ході адміністративної реформи принцип сервісної держави пов’язаний зі зміною основи адміністративно-управлінської взаємодії громадян і державних органів, за якого громадянин розглядається не як підлеглий суб’єкт, а перебуває у статусі клієнта, одержувача адміністративної послуги. Особливо очевидна наявність таких відносин у тому разі, коли вчинення адміністративних дій передбачає внесення певної плати до бюджету відповідного рівня бюджетної системи за вчинення юридично значущих дій.

Такий підхід має низку істотних переваг із позиції підвищення ефективності реалізації адміністративно-правових функцій, оскільки передбачає визнання того, що основною метою існування держави є створення умов, які забезпечують максимально комфортне та гідне існування суспільства й людини в ньому як вищої цінності, пріоритету прав і свобод громадян. На сучасному етапі розвитку державного управління фахівці оцінюють концепцію сервісної держави здебільшого позитивно. Вхідження терміна «державні послуги» в наше життя – це не просте запозичення зарубіжного досвіду: за цим стоять набагато глибші причини, пов’язані зі зміною ролі й завдань держави в суспільстві, із затвердженням нових цінностей і пріоритетів, особливо з переходом до використання електронних послуг.

Електронна державна послуга – це діяльність уповноважених органів влади та спеціалізованих організацій, що здійснюється за допомогою використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та орієнтована на підвищення ефективності дій і рішень органів влади, поліпшення якості надання державних послуг фізичним і юридичним особам. З огляду на те, що електронні державні послуги мають свої особливості, для більш детальної їх характеристики (а саме як нової форми організації діяльності органів державної влади, спрямованої на поліпшення державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій) необхідно звернутися до аналізу властивих їм ознак, тобто істотних рис, сукупність яких відрізняє їх від будь-якого іншого правового явища.

Якщо держава створює потребу у зверненні до органу влади як умову, що необхідна для реалізації права, або визначає необхідність такого звернення за допомогою покладання обов’язків, коли дії заявника є вимушеними, то можна говорити про нав’язаність послуги. У результаті виникає дуже рідкісна, специфічна конструкція,

викликана поєднанням двох видів інтересів (публічного і приватного), які не можуть бути врегульовані нормами публічного управління.

Варто розглянути також питання орієнтованості електронних державних послуг на підвищення ефективності діяльності органів державної влади. Заслугує на увагу думка, що основною метою функціонування електронних державних послуг є забезпечення якісно нового, більш високого рівня надання адміністративних послуг та оперативності опублікування інформації про результати діяльності, що здійснюється державними органами влади.

Таким чином, наявність публічного (державного) інтересу під час надання державних послуг зумовила формування двох основних підходів до проблеми визначення поняття «адміністративні послуги»:

1) визнання того, що йдеться не про послуги в їх звичайному розумінні, а про «квазіпослуги». Як вважає Н. Золотарьова, використання терміна «послуги» для позначення реалій сучасної української дійсності є не дуже вдалим, оскільки може призвести до змішування не лише понять, а й суті явищ [5, с. 55];

2) державні послуги регулюються нормами публічного права та у зв'язку із цим набувають специфічних рис, втрачають низку атрибутів, властивих цивільно-правовим послугам. Ми вважаємо цей підхід більш правильним.

Основною кваліфікуючою ознакою адміністративної послуги, що відрізняє її від інших видів діяльності органів виконавчої влади, є досить формальна ознака – наявність запиту заявника. Отже, у розкритті адміністративно-правової природи адміністративної послуги пропонуємо визначати її як добровільну, здійснювану через закон взаємодію фізичної особи або організації (тобто заявника) з органом виконавчої влади або його посадовою особою, здійснювану на підставі запиту заявника та з метою реалізації його суб'єктивних прав.

Адміністративна послуга являє собою діяльність, що включає певну послідовність процедур (як правило, це прийом і реєстрація документів, розгляд поданих документів, формування та направлення запитів, прийняття рішення на підставі розгляду документів). Відповідно, у результаті цієї діяльності може бути прийнято як позитивне, так і негативне для заявника рішення. Тоді виникає наступне запитання: наскільки коректно та правильно визначати результатом надання адміністративної послуги відмову в її наданні? Адже послуга, з огляду на її суть, передбачає задоволення інтересу конкретного суб'єкта, набуття ним деякого блага.

Загальнонаукове розуміння поняття «адміністративна послуга» передбачає розгляд цієї послуги як господарсько-економічного, культурного чи іншого особистісно значимого, зумовленого наявністю приватного інтересу блага, сутність якого полягає в отриманні ефекту, що споживається однією зі сторін.

Говорячи про адміністративну послугу як діяльність органів виконавчої влади, націлену на реалізацію прав заявників щодо отримання певних благ, варто вказати на важливий її критерій – те, що суб'єкт не зобов'язаний використовувати право на її отримання (і його не можна примусити до цього), а вільно діє у сфері дозволеного. Адміністративно-регулятивний правовий вплив у цьому разі пов'язаний із конкретним суб'єктом та проявляється в результаті його обережних цілеспрямованих і правомірних дій щодо використання права, коли ніхто не може нести відповідальність за те, що не використав його.

Сутність адміністративної послуги як адміністративно-правової категорії, з огляду на викладене вище, полягає в тому, що процедура її надання пов'язана з реалізацією громадянами у процесі безпосередньої взаємодії з органами виконавчої влади певної групи прав, які тягнуть за собою позитивну зміну правового становища суб'єкта або задоволення його матеріальних, духовних чи нематеріальних потреб.

З одного боку, зазначене дасть змогу уникнути необхідності вичерпного визначення сфер надання державних послуг шляхом установлення їх переліку, а з іншого – максимально конкретизує поняття адміністративної послуги як добровільної, здійснюваної через закон взаємодії фізичної особи або організації (заявника) з органом виконавчої влади, іншим уповноваженим органом, його посадовою особою, що здійснюється на підставі запиту з метою реалізації наданих йому законодавством прав.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, у статті встановлено, що держава є елементом, який утворює певні правовідносини, тобто суб'єктом, носієм певних прав, обов'язків і відповідальності, встановлених нормою права, який в адміністративних правовідносинах постає в особі відповідних уповноважених органів виконавчої влади. Діяльність органів виконавчої влади неприпустимо відокремлювати від діяльності заснованих ними з метою здійснення повноважень державних унітарних підприємств, а також некомерційних організацій, створених для досягнення соціальних цілей, з метою охорони здоров'я громадян, розвитку фізичної культури і спорту, задоволення духовних та інших нематеріальних потреб громадян, а також в інших цілях, спрямованих на досягнення суспільних благ.

Органи виконавчої влади, які здійснюють функції з надання адміністративних послуг у публічному управлінні, визначають предмет і цілі діяльності певних підприємств, установ та організацій, затверджують їхні статuti, заслуховують звіти про їх діяльність, призначають і звільняють керівників цих підприємств, установ та організацій, здійснюють за рахунок коштів бюджету фінансове забезпечення їх діяльності, субсидіарно відповідають за зобов'язаннями установ у порядку, встановленому законом. Відповідно, послуги, що надаються цими установами, не можна розглядати як щось відмінне від діяльності «держави», оскільки сам факт створення таких установ може бути зумовлений виключно завданнями реалізації певних державних повноважень.

Список використаних джерел:

1. Аксютіна А. Використання зарубіжного досвіду як умова вдосконалення адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. Vol. 7. Issue 1. P. 100–104.
2. Грушева А., Коваль А. Головні аспекти використання стандартів якості в організації надання адміністративних послуг органами місцевого врядування. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*. 2021. № 1. С. 60–71.
3. Дубич К. Публічне управління системою надання адміністративних соціальних послуг у сфері соціального захисту населення України. *Економіка та держава. Серія «Державне управління»*. 2020. № 3. С. 34–39.
4. Про адміністративні послуги : Закон України від 14 серпня 2021 р. № 5203-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 04.11.2021).
5. Золотарьова Н. Актуальні питання надання адміністративних послуг правоохоронними органами. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 1. С. 55–62.
6. Пенська І. Сучасний стан надання адміністративних послуг населенню суб'єктами публічної адміністрації. *Інфраструктура ринку*. 2020. Вип. 41. С. 242–246.

References:

1. Aksjutina, A. (2020). Vykorystannia zarubizhnoho dosvidu yak umova vdoskonalennia administratyvno-pravovoho zabezpechennia naseleння kulturnymy posluhamy [The use of foreign experience as a condition for improving the administrative and legal provision of the population with cultural services]. *Evropský politický a právní diskurz*, vol. 7, issue 1, pp. 100–104 [in Ukrainian].
2. Hrusheva, A., Koval, A. (2021). Holovni aspekty vykorystannia standartiv yakosti v orhanizatsii nadannia administratyvnykh posluh orhanamy mistsevoho vriadvannia [The main aspects of the use of quality standards in the organization of administrative services by local governments]. *Zbirnyk naukovykh prats Universytetu derzhavnoi fiskalnoi sluzhby Ukrainy*, no. 1, pp. 60–71 [in Ukrainian].
3. Dubych, K. (2020). Publichne upravlinnia systemoiu nadannia administratyvnykh sotsialnykh posluh u sferi sotsialnoho zakhystu naseleння Ukrainy [Public management of the system of providing administrative social services in the field of social protection of the population of Ukraine]. *Ekonomika ta derzhava. Seriya "Derzhavne upravlinnia"*, no. 3, pp. 34–39 [in Ukrainian].
4. Verkhovna Rada of Ukraine (2021). Pro administratyvni posluhy: Zakon Ukrainy vid 14 serpnia 2021 r. № 5203-VI [On administrative services: Law of Ukraine of August 14, 2021 № 5203-VI]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> [in Ukrainian].
5. Zolotarova, N. (2019). Aktualni pytannia nadannia administratyvnykh posluh pravookhoronnymy orhanamy [Topical issues of providing administrative services by law enforcement agencies]. *Visnyk Penitentsiarnoi asotsiatsii Ukrainy*, no. 1, pp. 55–62 [in Ukrainian].
6. Pienska, I. (2020). Suchasnyi stan nadannia administratyvnykh posluh naseleńniu sub'iektamy publichnoi administratsii [The current state of provision of administrative services to the population by public administration entities]. *Infrastruktura rynku*, issue 41, pp. 242–246 [in Ukrainian].

К. К. Марутян, аспірантка кафедри глобальної та національної безпеки Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка

МАСКУЛІННІСТЬ ЯК КУЛЬТУРНА ОСОБЛИВІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА БЕЗПЕКУ ГРОМАДЯН

У статті представлено критичне осмислення маскулінної культури в епоху гендерних трансформацій. Доведено, що вона є похідною від гендерної ідеології суспільства та сформована під впливом традиційних патріархальних поглядів, сучасних соціально-економічних реалій.

Вивчаючи маскулінність як культурний феномен у системі правоохоронних органів, було враховано її множинність, історичність і ситуативність. Розглянуто передумови виникнення дискусії про вплив стратегій маскулінізованої мілітаризації на поліцейські організації.

Було досліджено, як маскулінність, характеристика, пов'язана зі статтю, відобразилася на поліцейській культурі. Також відзначено вплив маскулінної культури на боротьбу з домашнім насильством. Підкреслено вразливість членів сімей поліцейських перед різними проявами насильства з урахуванням культурного контексту.

Спираючись на досвід історичної провінції Ірландії Ольстер, де з 1922 по 2001 рр. діяла Королівська поліція, було доведено, що маскулінність толерує злочинність і породжує безкарність, а маскулінізований характер поліцейських організацій створює сприятливі умови для сексуального насильства та домагань.

Для мінімізації шкоди маскулінної культури рекомендовано включити гендерний компонент у систему навчання поліцейських. Інформування та просвітництво персоналу можуть допомогти не лише у підвищенні обізнаності, а й у зміні нездорових сексистських поглядів і поведінки.

Також зроблено висновок про те, що тенденції відходу органів правопорядку від мілітаризації сприяють формуванню більш рівноправної та інклюзивної культури та впливають на рівень безпеки у громадах.

Беручи до уваги світові ініціативи заохочення жінок до служби у правоохоронних органах, було проаналізовано досвід поліції штату Іллінойс, яка використала інструмент «позитивної дії» – підписала зобов'язання 30x30, спрямоване на усунення дисбалансу можливостей жінок і чоловіків на службі у поліції.

Ключові слова: маскулінність, маскулінна культура, поліцейська культура, домашнє насильство, гендерна рівність.

K. K. Marutyany. Masculinity as a cultural feature of policing and its impact on public safety

The article presents a critical understanding of masculine culture in the era of gender transformations. It is proved that it is derived from the gender ideology of society and is formed under the influence of traditional patriarchal views, modern socio-economic realities.

Studying masculinity as a cultural phenomenon in the law enforcement system, its multiplicity, historicity and situationality were taken into account. The preconditions for the emergence of a discussion on the impact of masculinized militarization strategies on police organizations are considered.

It was investigated how masculinity, a gender-related characteristic, was reflected in police culture. The influence of masculine culture on the fight against domestic violence was also noted. The vulnerability of police family members to various forms of violence, taking into account the cultural context, was emphasized.

Based on the experience of the historic province of Ulster, Ireland, where the Royal Police operated from 1922 to 2001, it has been shown that masculinity tolerates crime and impunity, and the masculinized nature of police organizations creates favorable conditions for sexual violence and harassment.

To minimize the harm of masculine culture, it is recommended to include a gender component in the police training system. Informing and educating staff can help not only to raise awareness, but also to change unhealthy sexist attitudes and behaviors.

It was also concluded that the tendencies of law enforcement agencies to withdraw from militarization contribute to the formation of a more equal and inclusive culture and affect the level of security in communities.

Taking into account global initiatives to encourage women to serve in law enforcement, the experience of the Illinois police was analyzed, which used the tool of "positive action" – signed a 30x30 commitment aimed at eliminating the imbalance of opportunities for women and men in the police.

Key words: masculinity, masculine culture, police culture, domestic violence, gender equality.

Постановка проблеми. Ідеали маскулінності продовжують домінувати у сучасній поліцейській культурі та є її невід'ємною складовою частиною. Їх вплив на спроможність поліцейських виконувати службові обов'язки неодноразово підтверджувався низкою соціологічних досліджень.

І хоча сучасна поліцейська служба починає визнавати ефективність гендерної рівноваги у здійсненні службових обов'язків, домінантні та маргіналізовані моделі маскулінності продовжують займати центральне місце у діяльності поліцейських.

За останнє десятиліття багато країн продемонстрували рішуче лідерство у питаннях забезпечення гендерної рівності, у тому числі шляхом призначення виконавців гендерних програм у сектор безпеки, але маскулінна культура, будучи заснованою на ідеології соціальної нерівності між чоловіками та жінками, все ще відіграє важливу роль у процесах розбудови інституцій сектору безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасному науковому дискурсі питання маскулінності в інституціях сектору безпеки значно поширилося. Феномен поліцейської культури (police culture) у сучасних зарубіжних дослідженнях стала об'єктом наукових пошуків І.В. Ламаш; наукове розуміння того, як поліцейська діяльність відображає, підтримує, втілює і підсилює ідеї маскулінності в історичному та сучасному контекстах досліджували Т. Марценюк, К. Левченко, О. Давидова, А. Дацков, О. Ковальова, В. Купчишина. Девід Дж. Баррі та Сьюзан Брумхолл [1]. Генрі Миртінен зосередився на трансформації маскулінної інституційної культури з метою розширення участі жінок і сприяння культурно-етнічному різноманіттю у секторі безпеки. Колін Аткинсон провів культурний аналіз роботи поліцейської розвідки у Шотландії [2]. Елен Хендріксен у своїх роботах дає відповідь на питання про те, як токсична маскулінність впливає на корпоративну культуру. Протилежної думки дотримується Маріса Сільвестрі [3], визнаючи атрибути традиційно чоловічої поведінки домінуючими у професійній культурі поліцейської діяльності. Мужність, на думку дослідниці, синонімічна компетентності та професіоналізму поліцейських.

Водночас, з огляду на активну інтеграцію гендерних компетенцій до процесів управління сектором безпеки, слід зауважити, що важливою є комунікаційна підтримка гендерного підходу, а також популяризація негативного впливу маскулінності на безпеку громадян і ефективність роботи поліції.

Мета статті – дослідити маскулінну культуру як складову частину професійної діяльності поліції та її вплив на безпеку громадян.

Виклад основного матеріалу. Те, що досі називалося «поліцейською культурою», є конгломератом національної, корпоративної та професійної культури співробітників поліції, що набули культурні та професійні цінності на різних етапах процесу соціалізації й у процесі практичної діяльності.

Вчені-феміністки стверджують, що етіологія чоловічого домінування залежить від ступеню патріархальності суспільства, побудованого на способах підпорядкування та залежності, стереотипних статевих ролях і очікуваннях, включаючи професії [4]. Інститути, у яких домінують чоловіки, залучені у структури насильства і примусового контролю. Що стосується поліції, то постійний наголос на тому, що «мужність» є ідеальною рисою поліцейського – це гегемоністський інструмент для збереження чоловічої влади та домінування.

Незважаючи на все це, поліція відіграє вирішальну роль у зміні соціальної репутації правоохоронних органів, однією з таких опцій є забезпечення дотримання законів щодо протидії домашньому насильству. Клер Х'юстон [5] стверджує, що державні органи, включаючи поліцію, є основними агентами змін у боротьбі з насильством у сім'ї. Необхідність причетності поліції до протидії домашньому насильству заснована на доводі про те, що винні мають нести відповідальність за своє жорстоке поведіння, щоб запобігти їх безкарності [6]. Це дослідження продемонструвало, що маскулінність є соціальною категорією, яку можна засвоїти та транслювати. Анатомія чоловіка не обов'язково робить його мужнім. Таким чином, людині можна приписати певний набір маскулінних характеристик залежно від культури, навколишнього середовища і соціалізації, як у випадку із жінками-поліцейськими. Це твердження відповідає феміністській теорії, яка говорить про те, що маскулінна поведінка може бути набутою, і не є вродженою.

М. Кіммель наголошує на тому, що атрибути маскулінності пов'язані з гендерованими соціальними ролями, наслідування яких очікується від чоловіків [7].

Як стверджує Анжела Воркман-Старк, доцент кафедри організаційної поведінки Університету Атабаски, змагання у маскулінності більш поширені у поліцейських організаціях, котрі дотримуються моделі воєнізованого контролю, застосовують жорстку дисциплінарну практику і сприяють створенню конкурентного середовища, яке налаштовує офіцерів один проти одного за допомогою дискримінаційних практик.

Дослідники наголошують, що категорії та норми чоловічої поведінки перебувають у постійній перебудові. Найяскравішим прикладом може стати публічний образ чоловіка у збройних силах. Раніше військові, моряки та пілоти уособлювали чоловічу силу, витривалість, загартованість духу, силу волі, а травми, пов'язані з участю в Першій і Другій світових війнах, були вдало заховані за ширмою родинної приватності або мурами лікарень і притулків. Цілковитим іншим образом солдата подавали мас-медіа після війни у Перській затоці, коли показували вояків зі сльозами на очах, котрі розповідали про жах воєнних переживань і зверталися по допомогу до спеціалістів, щоб отямитися від шоку.

Це означає, що чоловічі риси характеру не є вродженими, а формуються у процесі сприйняття стереотипно-чоловічих поглядів і вірувань, таких як підтримка ієрархії, агресія, демонстрація влади або фізичної сили.

У часи, які в англійській історіографії відомі як Смута у Північній Ірландії, озброєна та мілітаризована Королівська поліція Ольстера (RUC) вважалася такою, що має маскулінну ідеологію. Це були перші поліцейські сили,

які для розгону учасників заворушень використовували гумові кулі. Чоловіки значно більше були представлені у кадровому складі RUC, що говорить про її непропорційність. Королівська поліція Ольстера була відома участю у переслідуванні ЛГБТІ-спільноти. Після укладання у 1998 р. між урядами Республіки Ірландії та Великої Британії Белфастської угоди було розпочато процес реорганізації та перетворення RUC на менш милітаризовані сили, які більше орієнтовані на охорону порядку у громадах, є більш різноманітними за складом і у яких більшою мірою дотримується принцип гендерної рівності.

Окрім того, що нова Поліцейська служба Північної Ірландії (ПСНІ) прагнула набрати до своїх лав більше типових представників громади (у плані релігійного й етнічного походження членів громади), докладалися зусилля для покращення гендерного балансу у цій службі шляхом застосування політики набору на основі позитивної дискримінації, активних заходів, спрямованих на розширення складу новобранців, а також шляхом забезпечення професійного підвищення жінок-поліцейських і призначення їх на посади більш високого рівня. ПСНІ також докладала активних зусиль для покращення відносин із ЛГБТІ-спільнотою. Для цього були необхідні зміни в інституційній культурі служби – відхід від милітаризованої структури, якій притаманна «сувора маскуліність», до більш відкритої, різноманітної й орієнтованої на потреби громади інституції.

За останні роки на темі маскуліності сфокусувався й уряд Австралії, виділивши значні кошти на дослідження та програми, спрямовані на зміну сприйняття чоловіками гендерних питань. Фінансувалися програми, ціль яких – показати негативну сторону токсичної маскуліності за допомогою якісної комунікації.

Традиційно до проявів маскуліності відносять жорстокість і надмірне використання сили. До слова, саме свавіллям правоохоронців спровокована кампанія #SayHerName, запущена у грудні 2014 р. Афроамериканським політичним форумом (AAPF) і Центром досліджень інтерсекціональності та соціальної політики (CISPS), яка розповідає історії чорношкірих жінок і дівчаток, котрі стали жертвами поліції.

Слідом за цією кампанією, після вбивства афроамериканця Джорджа Флойда співробітником департаменту поліції Міннеаполісу, почала зростати популярність руху #BlackLivesMatter. Громадськість більш пильно вивчає поведінку поліції, особливо застосування необґрунтованого або надмірного фізичного впливу (сили) під час несення служби.

Саме це питання лягло в основу дослідження 2008 р., проведеного в окрузі Ріверсайд у Каліфорнії. Його результати показали, що чоловіки-офіцери у три рази більше здійснюють необґрунтовані постріли, ніж їхні колеги-жінки.

Толерування культу маскуліності впливає не тільки на виконання поліцейськими своєї роботи, але й на їхні сімейні відносини. Деякі дослідники зазначають, що у сім'ях поліцейських рівень домашнього насильства вищий, а скарги на домашнє насильство з боку поліцейських не розслідуються належним чином [8].

Розгляд більшості скарг на вчинення поліцейськими домашнього насильства через відсутність достатніх доказів не закінчується притягненням поліцейських до відповідальності [9].

Співробітники, котрі дотримуються аспектів традиційної поліцейської субкультури – авторитаризму, з більшою вірогідністю застосовують психологічне насильство щодо свого інтимного партнера та мають прояви професійного вигорання [10]. За результатами дослідження Blumenstein et al. [10], поліцейські, які дотримуються традиційної поліцейської культури, вчиняють більше психологічного насильства щодо своїх інтимних партнерів. Таким чином, чоловіча культура поліцейських негативно впливає на їх інтимні стосунки, включаючи насильство у сім'ї та батьківські проблеми.

Окрім психологічного насильства, маскулінна культура погіршує ситуацію із сексуальним насильством. На це звертає увагу нова соціальна кампанія поліції Шотландії під назвою «Не будь цим хлопцем», направлена на вирішення проблеми сексуального насилля шляхом відвертої розмови з чоловіками. У межах цієї кампанії поліцією Шотландії було створено відеоролик, де актори запитують чоловіків, чи робили вони коли-небудь таке: вульгарно коментували поведінку жінок у компанії друзів, відправляли особисті відверті фотографії жінкам тощо. Нова кампанія закликає чоловіків задуматися про те, чи визнають вони себе «цим хлопцем», який чинить сексуальне насильство.

Сьогодні світова спільнота значну частину ресурсів витрачає на пошуки найефективніших шляхів протидії домашньому насильству, й одним із таких є розбудова поліції на засадах репрезентативності.

У всьому світі представництво жінок у поліцейських установах низьке, що робить роботу поліції гендерною. Жінки у правоохоронних органах США становлять приблизно 13%, у Нідерландах – 34%, 10% у Нігерії. Простежується тенденція до заохочення жінок до служби у правоохоронних органах. Наприклад, поліція штату Іллінойс підписала зобов'язання 30×30 про те, що до 2030 р. у поліції працюватиме 30% жінок. Дотримуючись цього зобов'язання, правоохоронні органи погоджуються повідомляти про свої зусилля щодо виявлення й усунення перешкод, із якими жінки-офіцери мають справу під час прийому на роботу і протягом всієї своєї кар'єри. Ініціатива 30×30 наполягає на встановленні партнерських відносин зі спільнотами, щоб агентства стали дійсно репрезентативними для громад, які вони обслуговують.

Слід розуміти, що серйозний гендерний розрив створює сприятливі умови для поширення гендерних стереотипів у збройних силах, які обмежують можливості жінок і заважають їм ефективно виконувати свої обов'язки.

Про це йдеться у звіті «CULTURE, GENDER, AND WOMEN IN THE MILITARY: Implications for International Humanitarian Law Compliance», автори якого досліджують гендерний дисбаланс у збройних силах США.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Огляд сучасних ініціатив і проведених наукових досліджень із цієї теми дозволив зробити висновок про те, що маскулінізм є застарілою та небезпечною для суспільства рисою поліцейської культури.

Нездатність правоохоронних організацій забезпечити значну участь жінок шкодить не тільки жінкам і загрожує дієздатності поліції, завдає шкоди національній безпеці та перешкоджає дотриманню Україною норм міжнародного права.

Розуміння загроз маскуліності має спонукати управлінську ланку системи правоохоронних органів розробити освітньо-професійний підхід, покликаний вдосконалити професійну культуру поліцейської діяльності, позбутися гендерно вразливих практик, що загалом може сприяти покращенню стратегічних комунікацій між структурами сектору безпеки та громадянами та стати поштовхом до розвитку інструментів запобігання та протидії домашньому насильству.

Загалом результати вказують на необхідність продовження уточнюючих досліджень із цієї проблематики. Також отримані дані можуть послужити основою для майбутніх теоретичних праць, пов'язаних із розумінням наслідків формальних та інституційних практик мілітаризації поліції.

Список використаних джерел:

1. David G. Barrie and Susan Broomhall, eds., *A history of police and masculinities*. London and New York : Routledge, 2012. P. 1700–2010.
2. Atkinson, C. *Patriarchy, gender, infantilisation: A cultural account of police intelligence work in Scotland*. Australian & New Zealand. *Journal of Criminology*. 2017. № 50(2). P. 234–218.
3. *Policing: A Journal of Policy and Practice*. Vol. 11, Issue 3, September 2017. P. 289–300. <https://doi.org/10.1093/police/paw052>
4. Stark, Evan and Anne Flitcraft. *Women at Risk, Domestic Violence and Women's Health*. Thousand Oaks, CA, London, New Delhi : Sage Publications, 1996. 264 p.
5. Claire Houston, *How Feminist Theory Became (Criminal) Law: Tracing the Path to Mandatory Criminal Intervention in Domestic Violence Cases*, 21 MICH. J. GENDER & L. 217. 2014.
6. Karmen, A. *Crime victims: an introduction to victimology*. Belmont, CA : Thomson Wadsworth, 2004.
7. Kimmel, M., Hearn J., Connell R. *Handbook of Studies on Men and Masculinities*, SAGE: 505, 2005.
8. Cheema R. *Black and blue bloods: protecting police officer families from domestic violence*. *Family court review*. 2016. № 54(3). P. 487–500. DOI: 10.1111/fcre.12226
9. Erwin M.J., Gershon R.R.M., Tiburzi M., Lin S. *Reports of intimate partner violence made against police officers*. *Journal of family violence*. 2005. № 20(1). P. 13–19. DOI: 10.1007/s10896-005-1505-3
10. Blumenstein L., Fridell L., Jones S. *The link between traditional police sub-culture and police intimate partner violence*. *Policing an international journal of police strategies & management*. 2012. № 35(1). P. 147–164. DOI: 10.1108/13639511211215496

References:

1. David G. Barrie and Susan Broomhall, eds., *A history of police and masculinities, 1700–2010*. London and New York: Routledge, 2012.
2. Atkinson, C. (2017). *Patriarchy, gender, infantilisation: A cultural account of police intelligence work in Scotland*. Australian & New Zealand Journal of Criminology, 50(2), 234–218.
3. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, Volume 11, Issue 3, September 2017, Pages 289–300, <https://doi.org/10.1093/police/paw052>
4. Stark, Evan and Anne Flitcraft (1996) *Women at Risk, Domestic Violence and Women's Health*. Thousand Oaks, CA, London, New Delhi: Sage Publications, 264 pp.
5. Claire Houston, *How Feminist Theory Became (Criminal) Law: Tracing the Path to Mandatory Criminal Intervention in Domestic Violence Cases*, 21 MICH. J. GENDER & L. 217 (2014)
6. Karmen, A. (2004). *Crime victims: an introduction to victimology*. (5th ed.). Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
7. Kimmel, M., Hearn J., Connell R. (2005). *Handbook of Studies on Men and Masculinities*, SAGE: 505.
8. Cheema R. *Black and blue bloods: protecting police officer families from domestic violence*. *Family court review*. 2016. № 54(3). P. 487–500. DOI: 10.1111/fcre.12226
9. Erwin M.J., Gershon R.R.M., Tiburzi M., Lin S. *Reports of intimate partner violence made against police officers*. *Journal of family violence*. 2005. № 20(1). P. 13–19. DOI: 10.1007/s10896-005-1505-3
10. Blumenstein L., Fridell L., Jones S. *The link between traditional police sub-culture and police intimate partner violence*. *Policing an international journal of police strategies & management*. 2012. № 35(1). P. 147–164. DOI: 10.1108/13639511211215496

А. В. Олкова-Михницька, аспірантка кафедри парламентаризму Київського національного університету імені Тараса Шевченка, заступник міського голови Української міської територіальної громади

ДОСЛІДЖЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОГО ЛІДЕРСТВА У ДЕРЖАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСАХ (ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ)

У статті розглядається питання теоретичного дослідження реалізації політичного лідерства у державотворчих процесах. Сучасний етап функціонування Української держави вимагає забезпечення державотворчих процесів, успішність яких безпосередньо залежить від реалізації політичного лідерства на усіх рівнях політико-управлінської діяльності. Визначено, що лідерство – це не новий стиль керівників, а більш якісний і продуктивний спосіб організації влади. Обов'язковою умовою лідерства є володіння владою у формальних чи неформальних організаціях найрізноманітніших рівнів і масштабів: у державному та місцевому самоврядуванні, суспільних групах і рухах. Встановлено, що лідерство у державному управлінні й у державотворчих процесах набуває надзвичайної ваги у контексті модернізації системи державного управління, оскільки принципово нові організаційні проблеми стосуються як об'єктів, так і суб'єктів державного управління, що функціонують в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Саме тому надзвичайної значимості набуває дослідження механізмів реалізації політичного лідерства у державотворчих процесах України. Вирішення завдань збалансування державного управління і політичного лідерства, які є невідкладними у забезпеченні ефективності функціонування усіх сфер життєдіяльності українського соціуму, передбачає здійснення аналізу сутності, типології й особливостей становлення та розвитку явища політичного лідерства в історичній ретроспективі.

На основі проведеного аналізу зроблено висновок, що понятійне поле дослідження політичного лідерства є надзвичайно широким і всеохоплюючим, причому воно трансформується під впливом викликів сьогодення, суспільного запиту та якісних характеристик лідерів-державників, які його «олюднюють». Впровадження лідерства як чинника забезпечення успішності державотворчих процесів загалом покращить модель державного управління.

Ключові слова: лідер, лідерство, політичний лідер, державне управління, державотворення.

A. V. Olkova-Mykhnytska. Research of the implementation of political leadership in state-building processes (theoretical aspect)

Postgraduate student of the Department of Parliamentarism of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Deputy Mayor of the Ukrainian City Territorial Community

The article considers the issue of theoretical study of the implementation of political leadership in state-building processes. The current stage of functioning of the Ukrainian state requires the provision of state-building processes, the success of which directly depends on the implementation of political leadership at all levels of political and managerial activity. It is determined that leadership is not a new style of leaders, but a better and more productive way of organizing power. A prerequisite for leadership is the possession of power in formal or informal organizations of various levels and scales: in state and local government, social groups and movements. It is established that leadership in public administration and state-building processes is extremely important in the context of modernization of public administration, as fundamentally new organizational problems concern both objects and subjects of public administration that function in all spheres of society. That is why the study of the mechanisms of realization of political leadership in the state-building processes of Ukraine becomes extremely important. Solving the problems of balancing public administration and political leadership, which are urgent in ensuring the effectiveness of all spheres of life of Ukrainian society, involves an analysis of the nature, typology and features of the formation and development of political leadership in historical retrospect.

Based on the analysis, it is concluded that the conceptual field of research on political leadership is extremely broad and comprehensive. Moreover, it is transformed under the influence of today's challenges, public demand and qualitative characteristics of state leaders who "humanize" it. Ways to implement leadership as a factor in ensuring the success of state-building processes in general will improve the model of public administration.

Key words: leader, leadership, political leader, public administration, state formation.

Постановка проблеми. Сучасний етап функціонування Української держави вимагає забезпечення успішності державотворчих процесів, яка безпосередньо залежить від реалізації політичного лідерства на усіх рівнях політико-управлінської діяльності. Саме тому надзвичайної значимості набуває дослідження механізмів реалізації політичного лідерства у державотворчих процесах в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тема лідерства у системі публічного управління України постійно перебуває у полі зору вітчизняних науковців. Серед дослідників цієї проблематики необхідно назвати А. Гаврилук [9], В. Гошовську [14; 17], В. Гурієвську [5], Л. Пашко [11], М. Пірен [14], Н. Ларіну [4], Н. Гончарук [3], Н. Липовська [5], Н. Нижник [17], Р. Войтович [2], С. Лукіна [18], С. Серьогіна [9], Т. Новаченко [7], Т. Федорів [21] та ін.

Також варто виділити праці А. Рачинського, який розглядає функції, якості, управлінські ролі, ресурси й основні сфери навичок керівника [19]; Н. Гончарук і І. Сурай, котрі досліджують якості, що мають бути притаманні керівникові у сфері державної служби, розкривають сучасні підходи до характеристики керівника-лідера [21]; М. Пірен розглядає типи лідерів і керівників, якості й управлінські ролі керівника, елітарне лідерство [14], Т. Новаченко – феномен авторитету керівника [7], а Р. Войтович і І. Надольний висвітлюють такі питання, як функції, якості, цільова орієнтація, авторитет та імідж керівника [2].

Таким чином, проведений аналіз свідчить про те, що вітчизняні науковці пов'язують успішність державотворчих процесів із формуванням національної концепції україноцентризму. Вбачаючи у ній основу сучасного українського державотворення, спрямованого на розбудову держави сталого розвитку, вони наголошують на безпосередній залежності успішності реалізації цих процесів від професійності та відповідальності політичних лідерів-державників.

Мета статті полягає у науково-теоретичному дослідженні реалізації політичного лідерства у державотворчих процесах.

Виклад основного матеріалу. Для розгляду поняття політичного лідерства потрібно розібратися з визначенням поняття «державне управління». Сьогодні не існує єдиного визначення поняття «державотворення», оскільки воно досліджується багатьма вченими з різних сфер діяльності, а саме юристами, політологами, істориками, економістами та філософами.

Наприклад, у юридичній енциклопедії зазначено, що «державотворення» – це історичний процес будівництва держави, створення і розвитку її правових, політичних, економічних, ідеологічних, військових, фінансових та інших інститутів і забезпечення їх функціонування [21, с. 47].

Вчені з державного управління А. Гошовська та Л. Пашко визначають його як «цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему державних органів, організацій і відповідних посадових осіб) на суспільні процеси, свідомість, поведінку та діяльність людей; це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну та приватну життєдіяльність людей із метою її упорядкування, збереження чи перетворення, який спирається на її владну силу; різновид соціального управління, природу та специфіку якого визначають властивості, притаманні лише цьому виду управління» [13, с. 87].

В. Семенов розкриває термін «державотворення» через аспект владних відносин. Він наголошує на тому, що державотворення – це процес створення, розбудови, удосконалення та модернізації системи влади, який відбувається на сучасному етапі або відбувався в історичному минулому на території держави.

Як вважає А. Колісниченко, державотворення – це процес, спрямований на актуалізацію національної ідеї у галузі державного управління, вироблення та втілення ідеології державотворення, створення та встановлення держави як системи відносин і її інститутів, що мають забезпечити життєздатність і розвиток держави [20].

Не можуть формуватися державотворчі процеси без лідера, а особливо без політичного лідерства.

Відома ціла плеяда яскравих і видатних державних діячів у світовому масштабі, які вплинули на державотворення України та були публічними лідерами свого часу. Це Петро Сагайдачний, Богдан Хмельницький, Іван Богун, Петро Дорошенко, Іван Сірко, Данило Нечай та ін. [22, с. 2].

Поняття «лідер» має не одне визначення, оскільки його значення стабільно змінюється й удосконалюється протягом десятиліть.

Як свідчить проведений аналіз, у сучасній науці не існує єдиного й однозначного тлумачення поняття політичного лідерства, оскільки склалися кілька різних підходів до розуміння лідерства: «вплив, авторитет, влада і контроль над іншими» (Едінгер); своєрідне підприємництво, що здійснюється на політичному ринку, де «підприємці» у конкурентній боротьбі обмінюють свої соціальні програми та способи розв'язання суспільних завдань на керівні посади (Опенгеймер, Фроліх); символ спільності та зразок політичної поведінки групи, здатний реалізувати її інтереси з допомогою влади (Амелін, Баталов); набір особистісних соціально-психологічних якостей лідера (Херманн, Дженнінгс); «функція певної ситуації» (Рісмен, Фромм). Попри усі розбіжності, наведені визначення єднає спільне визначення науково-теоретичних пошуків (політичний лідер) і його однозначне розуміння як людини, котра завдяки своїм особистим якостям має переважаючий вплив на членів соціальної групи; це і центр влади, і «мозок» і «візитна картка» тих сил, які його висувають на елітарні лідируючі позиції; людина, котра має «візію», постійну, тривалу підтримку. Заслугує на увагу той факт, що американський філософ С. Хук фетишизував роль політичного лідера, вважаючи, що Друга світова війна – результат не загальної кризи капіталізму, а злої волі Гітлера. Повторюючи тезу австрійського психолога З. Фрейда про те, що культ особи та культ героя виростає та виховується з дитинства, він стверджує, що ніколи люди не звільняються від залежності. Спочатку вони залежать від батьків, згодом від учителів або кого-небудь ще, хто дає відповіді на їхні запитання. Йдучи за Фрейдом, він наголошує, що завжди натовп шукає лідера, вожда, який відіграв би у суспільстві роль, аналогічну ролі батька у сімействі. Як приклад, на кінці 80-х рр. XX ст. на мітинговій хвилі були обрані привабливі для натовпу такі лідери, як: у Казахстані – Н. Назарбаєв, у Білорусі – О. Лукашенко. Їхній популізм зіграв на почуттях, емоціях, потребах людей, котрі прагнули дістати відповіді на породжені щоденним життям труднощі та сподівалися, що з їх допомогою зможуть вирішити назрілі проблеми [21].

Нині актуальною все ще залишається концепція типології лідерства, запропонована М. Вебером. Побудувавши свою концепцію на теорії про засоби легітимації влади, вчений виділяє три головні різновиди політичного лідерства: 1) традиційний (спадкоємна влада вождів племен, монархів); 2) рутинно-легальний, або бюрократичний (влада лідерів, обраних демократичним шляхом); 3) харизматичний (влада лідерів, обдарованих надзвичайними інтелектуальними й організаторськими якостями, котрі прийшли до володарювання в умовах гострих кризових ситуацій або революційних подій). Зазвичай харизматичні лідери мають великі здібності з управління суспільством, вони блискучі оратори й авторитетні особи. Веберівська концепція типології політичного лідерства поклала початок цілому науковому напрямку проблематики лідерства у контексті політико-управлінського лідерства [20].

Р. Каттел і Г. Стайс на основі аналізу особистісних рис характеру визначили чотири типи лідерів: 1) «технічний», здатний ефективно вирішувати найближчі завдання методом впливу на підлеглих; 2) «видатний», який справляє найбільший вплив на своє оточення; 3) «соціометричний» як найбільш симпатичний для однодумців; 4) «виборний», обраний більшістю, хоча вибір не обов'язково хороший [19].

Вчені визначили та систематизували характерні властивості, що забезпечили можливість індивідам завоювати лідерський статус. До цих властивостей належать: моральна зрілість; вплив на оточення або домінування; цілісність характеру; соціальна сміливість і винахідливість; проникливість; незалежність від потужних шкідливих потягів; сила волі й управління власною поведінкою; уникнення зайвих переважань і нервової напруги. Теорії доквілля, або ситуаційні теорії лідерства (А. Мерфі, Дж. Шнайдер, Дж. Хемфілл, Е. Мемфорд, К. Бланшар, Л. Каргер, М. Ніксон, П. Херсі, С. Богардус,) доводять, що необхідність певного типу лідера спричинюється часом, місцем та обставинами [19, с. 41].

Так, С. Богардус вважає, що лідерство розвивається згідно із природою політичної групи та завданнями, які вона має вирішувати. Дж. Шнайдер з'ясував, що кількість видатних військових лідерів Великої Британії була пропорційною кількості військових конфліктів. А. Мерфі зробив висновок, що лідерство – це не властивість індивіда, а актуальний фактор, коли для конкретної ситуації потрібен певний лідер і його відповідні дії. Дж. Хемфілл, автор концепції ситуаційних факторів лідерства, зазначає, що, по-перше, кожний ситуаційний контекст потребує від лідера прояву певного набору якостей; по-друге, лідерські якості, ефективні в одній ситуації, можуть бути нейтральними чи зайвими в інших ситуаціях.

Прихильники лідерських і ситуаційних рис намагаються пояснити феномен лідерства як результат впливу на сам процес лише одного фактору. Процес взаємодії індивідуальних і ситуаційних причин ігнорується. Це стало поштофом до появи та розвитку концепцій особистісно-ситуаційних теорій, авторами яких стали Дж. Браун, Г. Герт, С. Міллз С. Весбур, Е. Кейс та ін. Як свідчить аналіз, змістовою сутністю цих теорій є поєднання лідерських рис із конкретною ситуацією.

Представниками гуманістичних теорій лідерства є В. Врум, Д. Макгрегор, К. Аргіріс, Р. Лайкерт та ін. Так, концепція Д. Макгрегора будується на твердженні, що існують два типи організаційного лідерства, які ґрунтуються на двох підходах у відносинах лідера з послідовниками. Для першого типу характерні такі особливості: 1) основна маса людей ледачі й байдужі до роботи; вони не амбіційні та не проявляють ініціативи; тому більшість підлеглих слід примушувати до дій, скеровувати їх і контролювати, й у цьому разі лідер обирає авторитарний стиль управління; 2) значна частина підлеглих має інтерес до роботи та здатна самоорієнтуватися і самоорганізовуватися, тож ці люди можуть брати на себе відповідальність, активно підтримувати цілі організації. За такого розкладу лідер віддає перевагу демократичному стилю управління й охоче поділяє з послідовниками частину своїх повноважень. У другому ж варіанті наявний більш гуманістичний підхід до лідерства.

Науковці атрибутивних теорій лідерства (Т. Парсонс, Р. Лорд, К. Мар, Г. Алліджер, Ф. Фідлер, Дж. Гарсія, Т. Мітчелл) розглядають лідерство як оцінювальні взаємовідносини лідера і послідовників, основою яких є сприйняття ділових якостей лідера та його людська привабливість. Такий підхід означає, з одного боку, що лідерські якості можуть або повести послідовників за лідером, або його не підтримати. З іншого – послідовники до певної міри визначають поведінку лідера, спонукаючи його до виявлення й активного використання індивідуальних здібностей [16, с. 143].

Автори мотиваційних теорій лідерства (А. Маслоу, Б. Басс, Р. Гаус) вважають, що ефективність лідерських дій залежить від того, як лідер впливає на мотивацію послідовників, на їхню здатність ефективно виконувати роботу та на їхнє почуття задоволення від діяльності. А. Маслоу, зокрема, систематизував набір мотиваційних потреб лідера. На найнижчий щабель цієї ієрархії він поставив фізіологічну рівновагу, далі – почуття безпеки, ще далі – бажання належати до престижної структури, а ще далі – прагнення пошани. На найвищому щаблі – потреба самореалізації, оскільки в ієрархічній піраміді потреб А. Маслоу вершиною є поняття самореалізації. Зміст цього поняття вчений асоціює з найбільшим розкриттям індивідуальної сутності лідера, максимально можливою актуалізацією через керівну діяльність.

Мотиваційні його концепції лідерства розроблялися у руслі біхевіоризму, згідно з підходом предметом психології (у т. ч. й політичної) є не свідомість чи мислення, а поведінка. Поведінка людини та лідера розглядається за методом «стимул – реакція», що віддзеркалюється у мотиваційних концепціях лідерства [17, с. 248].

Лідерство – явище багатфункціональне, яке вимагає від особи виконання найрізноманітніших ролей. В одних політик буде успішним, в інших – невдалим. Тому низка типологій лідерства побудована з урахуванням домінуючої функції лідера. Так, наприклад, Г. Лассуелл розрізняє три типи лідерства: лідер-ідеолог, котрий маніпулює ідеями, концепціями суспільної перебудови (К. Маркс, Мао Цзедун, А. Лінкольн); лідер-агітатор, який маніпулює емоціями, настроями послідовників, уміючи захопити маси (Ф. Кастро, М.Л. Кінг); лідер-організатор, адміністратор, менеджер, що маніпулює ситуаціями. Більшість сучасних політиків виступають у цій ролі. Щоправда, сам учений не виключав того факту, що політик може ефективно поєднувати у собі три функції [17, с. 48].

У працях А. Гошовської та Л. Пашко найбільш чітко сформульовано сутність поняття «лідер» і похідні значення терміна «лідерство». На думку цих науковців, «лідер», по-перше, – це член співтовариства, який справляє значний вплив на поведінку людей, формально чи неформально виконує функції управління, користується повагою й авторитетом. По-друге, це індивід, котрий володіє найяскравіше відображеними корисними з погляду внутрішньогрупового інтересу якостями, завдяки яким його діяльність виявляється найпродуктивнішою: висока швидкість реакції на політичні події, ситуації, що виникають, тямущість, кмітливість, вміння вивертатися та виходити зі складних ситуацій тощо. Лідер політичної партії – індивід, який керує процесом постановки та виконання партією своїх стратегічних планів, спрямованих на досягнення поставленої мети [11, с. 15].

Крім цього, на думку В. Гошовської, лідер соціальної організації, соціальний лідер – особливий тип лідера, котрому властиві певні соціально-психологічні та професійні риси. Він спрямовує організацію, людей, органи управління на досягнення конкретних цілей, стимулює до творчої й ефективної діяльності, спонукає й об'єднує енергію багатьох. Він уміє створювати «сильні організації», вибирати оптимальні методи вирішення проблем, приймати грамотні рішення, здійснювати контроль на усіх етапах управління [14, с. 14].

Лідер управління, лідер управлінського типу – людина, здатна висувати продуктивні цілі розвитку, знаходити оптимальні шляхи їх досягнення й об'єднувати різних людей у соціальні організації для вирішення спільних завдань, максимально використовувати творчі можливості як свої, так і оточуючих, у тому числі талановитих та обдарованих людей [7, с. 45].

За змістом управлінського впливу на групу розрізняють такі типи лідерів, як: лідер-організатор, лідер-програміст, лідер-універсальний (що виступає усередненням двох попередніх). За спрямованістю психологічного впливу на членів соціальної групи лідери поділяються на такі типи: лідер – інтелектуал, ерудит; емоційний лідер (вплив якого передусім спрямовано на поліпшення психологічного клімату у групі); лідер – майстер, умілець (він висувається як найбільш вправний щодо вдосконалення предметної діяльності групи). Діяльність і навіть поведінка «лідера» справляє істотний вплив на життєдіяльність групи (колективу) – або підсилюючи її потенціал (конструктивний лідер), або ж знижуючи його (деструктивний лідер) [16, с. 123].

Соціальне середовище саме вибирає лідера, котрий задовольняє інтереси соціальних спільнот. Політичний лідер – це символ спільноти та зразок політичної поведінки для соціальної верстви, груп, який здатний реалізувати їх інтереси за допомогою владних повноважень. На відміну від лідерства, політичне керівництво допускає досить жорстку та формалізовану систему відносин панування-підпорядкування. На противагу такій думці стверджується, що лідерство ґрунтується на основі керівної функції, однак важливе значення мають суб'єктивні якості, які уподібнюють політичного лідера з самим народом. Таке тлумачення політичного лідерства іде врозрід з усією традицією розуміння політичного лідерства, яка однобічно розглядає це явище, недооцінює провідну роль у виконанні функцій лідерства, адже у сучасному суспільстві, не спираючись на організацію, на засоби масової інформації, навіть обдарована надзвичайним хистом особа не спроможна стати політичним лідером. Ще Л. Фейхтвангер зазначав, що влада навіть пустої людини наповнюється змістом. Історія людства знає непоодинокі приклади практичної реалізації цієї думки [14, с. 31].

Від початку ХХ ст. феномен політичного лідерства не лише привертає до себе дедалі більшу увагу, а й починає активно досліджуватися. Попри те, що лідерство вважають загальноновизнаним феноменом, у різних мовах буває важко віднайти його точні вербальні відповідники для визначення і порівняння. У японській мові, наприклад, слова на позначення лідера не існує взагалі. Немає точного аналога англійському поняттю «political leadership» і у слов'янських мовах.

Проведений аналіз свідчить, що обсяг поняття політичного лідерства, що склався нині, є досить широким і потребує узагальнення та систематизації. Так, наприклад політичне лідерство японці розглядають як унікальну здатність (харизму) особи притягувати до себе інших, викликати захоплення і зачарування оточення; специфічний інструмент здійснення політичної влади; різновид управлінського статусу, пов'язаного із прийняттям рішень і впливом на інших людей; один із механізмів побудови влади, заснованої на інтеграції різних соціальних верств навколо програми вирішення певних суспільно-політичних проблем; процес взаємодії між людьми, під час якої наділені реальною владою авторитетні люди здійснюють легітимний вплив на суспільство (чи певну його частину), яка добровільно віддає їм частину своїх політико-владних повноважень і прав; своєрідну інваріантну модель творення і відтворення верховної влади тощо [3, с. 116].

Варто виділити головні аспекти:

– Пристрасть до накопичення (влади, багатства тощо) і страх втратити. Правитель, який бажає досягти успіху у своїх починаннях, повинен узгоджувати свої дії із законами необхідності та способом поведінки підлеглих. Сила на його стороні, якщо він враховує психологію людей, знає їхні особливості, переваги та недоліки.

– Переможців не судять. Там, де помиляються багато, не карають нікого. Карають зазвичай за дрібні проступки, а за великі – нагороджують. Перемога не викликає ганьби, якою би ціною вона не була здобута.

– Воля до влади. Орієнтація на владу, прагнення її досягти таїть потенційну небезпеку для соціального порядку, гарантом якого може бути тільки той, хто цю владу вже має. Властивість прагнути рухатися до влади дедалі вище не залежить від особистих переваг і недоліків, вона діє у людях як об'єктивний закон, котрий залежить від їхньої волі та свідомості. Успіх у просуванні нагору залежить не стільки від орієнтації на владу, скільки від наявності великих коштів (статків, зв'язків та інших переваг.)

– Свобода як мотив людських вчинків. Поряд із владою безсумнівною цінністю для людей надважлива свобода. Якщо владу частіше прагнуть захопити, то свободу – не втратити. Людина може змиритися із втратою влади або честі, змиритися навіть із втратою політичної свободи, але ніколи не змириться із втратою майна, статків, які приносять відчуття свободи.

– Натовп іде за видимістю успіху. Натовп – завжди більшість, але не всяка більшість – натовп. Народ, слухняний волі необхідності або розуму, – це вже не натовп. Натовпом керують пристрасті скоріше погані, ніж хороші. Люди зазвичай невдячні, непостійні, брехливі, боязкі та жадібні. Щоб не потрапити у незручне становище, правителю краще не тішити себе ілюзіями та заздалегідь вважати всіх людей злими. Натовпу властиво приймати видимість за дійсність; вважати, що досягнутий успіх виправдовує будь-які, навіть нечесні засоби, якщо вони знаходяться у руках можновладців.

– Страх і любов. Той, кого бояться, здатний керувати так само легко, як і той, кого люблять, оскільки поведінкою людей керують два головні мотиви – страх і любов. Страх міцніший і твердіший, а любов дуже тонка. Вона тримається на вкрай хиткій основі – людській вдячності, проте подяка легко руйнується, і зла людина готова скористатися будь-яким приводом, щоб заради особистої користі змінити її на страх.

– Чесний помиляється частіше. Найчастіше зазнає краху саме чесний правитель, адже він міряє людей на свій лад, тобто уявляє їх кращими, ніж вони є. На відміну від нього, розумний правитель вивчає те, що є у дійсності. Якщо правитель прагне домогтися влади, визнання або лідерства, йому треба користуватися символами, що виникають із мотиву любові, але утримати її можна, лише покладаючись на мотив страху, адже існують усього два способи досягнення мети – закон і насильство. Правитель повинен вміти користуватися обома способами.

– Керівник не повинен бути щедрим. Правитель не повинен бути щедрим настільки, щоб ця щедрість завдала йому шкоди, але він не повинен боятися також засудження за пороки, без яких неможливо зберегти за собою владу. Розумний лідер – це завжди правитель, який зважає всі обставини та наслідки своїх вчинків.

– Природа створила людей такими, що вони можуть бажати, чого завгодно, але не завжди можуть цього домогтися. Між двома полюсами – бажаним і дійсним – виникає небезпечна напруга (незадоволеність), здатне надломити людину, зробити її заздрісною, підступною або жадібною. Заздрість породжує ворогів, напористість – прихильників.

– Незадоволеність – стимул до руху. Люди такі, що частково хочуть більшого, ніж мають, і бояться втратити вже придбане. Тому стимул до руху поступово перетворюється на його гальмо: люди стають ворогами самим собі. Тоді-то і настає час перевертнів: зло постає у масці добра, а добро використовується на зло. У всьому потрібна міра.

– Особистість і безликість. Улюбленців долі дуже мало, чесні та благородні складають меншість. Їх можна назвати особистостями, більшість же – безликий натовп. Удавання і є та маска, яку змушені носити особи, що вдають із себе лідера, щоб приховати обман і підступність. Тому про людей взагалі можна сказати, що вони діють напоказ. Почуття власної гідності виступає у них не абсолютним імперативом, а лише пасивною формою вираження честолюбства та пристрасті до придбання.

М. Вебер відзначає, що кар'єра політика передбачає такі внутрішні втіхи, як відчуття влади, відчуття тримання у руках пульсу історично важливого політичного процесу. Він виділяє три якості, вирішальні для політика: пристрасть, почуття відповідальності, спроможність внутрішньо зібрано і спокійно піддатися впливу реальностей. Політика – це повільне буріння твердих пластів суспільства.

В. Гошовська та Л. Пашко політичне лідерство у сучасних умовах здійснення державно-адміністративної та політичної діяльності розглядають як передумову: 1) розуміння складності та вагомості праці лідера як суб'єкта владних відносин; 2) визнання пріоритетності його ролі як організатора командної роботи однодумців, прихильників, симпатиків, від успішної діяльності яких залежить його ефективність і результативність; 3) усвідомлення обов'язковості особистісно-ділових характеристик лідера для ефективної професійної діяльності [12, с. 57].

У сучасному суспільстві політичне лідерство становить спосіб, метод побудови влади, заснованої на інтеграції різноманітних соціальних верств (груп) шляхом використання специфічних механізмів об'єднання навколо висунутої лідером програми, концепції вирішення соціальних проблем і завдань суспільного розвитку. Принципового

значення набувають не стільки особисті якості лідера, скільки його спроможність адекватно відображати інтереси частини населення, яке його підтримує, тобто вміння сформулювати такі інтереси у вигляді конкретних політичних вимог, сформулювати їх, визначити тактику боротьби й ефективні засоби їх задоволення. У такому разі лідерство виконує не тільки прагматичні, а й інтегративні функції, причому особа політика слугує символом певних політичних настроїв. Із ним буденна свідомість пов'язує свої надії. Залежно від того, наскільки відповідає реальна особа своєму образу, настільки широкі її можливості.

Л. Едінгер відзначає, що лідерство – це вплив, авторитет, влада та контроль над іншими, однак його забезпечує не будь-який вплив. Для лідерства характерні три особливості впливу: вплив повинен бути постійним. Керівний вплив лідера здійснюється на всю соціальну спільноту, організацію, суспільство. Особливість політичного лідера – широта впливу на всі об'єднання людей. Політичного лідера відрізняє очевидний пріоритет впливу. Відносинам лідера та його послідовників притаманна нерівність у взаємодії, однозначне спрямування впливу [4, с. 113].

Ми вважаємо, що політичного лідера доцільно визначати як учасника політичного життя, котрий прагне і здатний консолідувати зусилля оточення й активно впливати на нього заради досягнення визначеної мети. Народження політичного лідера починається з того моменту, коли його соціальний досвід, помножений на неординарні особистісні якості, дозволяє зробити йому для себе важливий висновок про те, що він опанував суть питання, знає шляхи вирішення та готовий не тільки донести свою «візію» до людей, які його підтримують, а й очолити їх.

Для з'ясування сутності політичного лідерства насамперед необхідно наголосити на тому, що справжній політичний лідер розпочинається там, де з'являється професійне політичне мислення, де політик ставить під сумнів можливості свого здорового глузду та покладається на спеціальні знання як результат наукового пізнання та підходу до суспільства.

Принципово важливо зауважити, що у системі публічних відносин суспільства політичний лідер може виступати як у ролі суб'єкта, так і об'єкта владних відносин. Суб'єктом він є тому, що за своїми якостями й унаслідок добровільного вибору оточуючих його людей він очолює соціально-політичні рухи з метою реалізації інтересів його прихильників чи виборців. За допомогою наданих йому для цього владних повноважень він спрямовує зусилля, волю, інтелект людей, оперує суспільними ресурсами. Водночас політичний лідер – це не така собі ізольована, абсолютно автономна постать, що височіє над суспільством. Він є одночасно й об'єктом політичної діяльності. У вирішенні тих чи інших проблем він завжди відчуває вплив і тиск різних зацікавлених сторін. Займаючи певну посаду, він в умовах формальних механізмів здійснення влади потрапляє до системи владних відносин з усім комплексом противаг і балансів.

Варто зазначити, що проблема політичного лідерства набуває пріоритетності лише за наявності широких політичних і громадянських свобод. Їхніми обов'язковими передумовами є політичний плюралізм, багатопартійність, фракційна діяльність усередині парламентів і партій, що забезпечують безперервне політичне інтелектуальне змагання представників певних ідей і соціальних інтересів.

В умовах тоталітаризму й авторитаризму не існує політичних лідерів у повному розумінні цього слова. У таких суспільствах є диктатори, номенклатура, бюрократія, які прориваються до влади не за законами лідерства, а використовуючи монополію на інформацію, засоби виробництва, можливість розпоряджатися ресурсами. Політичне лідерство можливе за умови наявності у лідера підтримки його прихильників.

У демократичному, цивілізованому суспільстві публічне управління здійснюється для людей і через людей. Яку значну роль не відігравали би соціальні групи, масові суспільні рухи, політичні партії, у підсумку її головним суб'єктом виступає особистість. Це й зрозуміло, адже саме ці групи, рухи, партії та інші громадські та політичні організації складаються з реальних особистостей і тільки через взаємодію їхніх інтересів і волі визначається зміст і спрямування державотворчого політичного процесу та суспільного життя [13, с. 2].

Функції, що виконуються політичними лідерами, багато в чому визначаються тими цілями, які вони ставлять, і тією ситуацією, середовищем, у якій їм доводиться діяти. Ситуація зазвичай буває кризовою, а мета – це програма дій і її втілення у життя.

На нашу думку, політичний лідер – своєрідний акумулятор настроїв у суспільстві, виразник життєвих прагнень і бажань людей, адже головний сенс і призначення всього його життя – служити людям, висловлюючи та реалізуючи інтереси суспільства загалом і різних соціальних груп зокрема.

Саме тому завдання підтримки консенсусу в суспільстві постає ключовою функцією політичного лідера. У цьому контексті необхідно, на нашу думку, наголосити на тому, що політичне лідерство – це процес взаємин між людьми, за яких одні виражають і знають потреби, інтереси своїх послідовників і через це володіють престижем і впливом, а інші віддають їм добровільно частину своїх політичних, владних повноважень і прав для здійснення їх цілеспрямованого представництва і реалізації. І саме лідер, маючи вплив на людей, може формувати через політичне лідерство нову якість діяльності.

Як свідчить проведений аналіз, харизматичний лідер у кризові періоди розвитку суспільства здатний стати генератором його революційного оновлення. Крім названої класичної типології, у сучасній політичній науці існує

чимало інших класифікацій, згідно з якими політичні лідери поділяються: на правлячих та опозиційних: революціонерів, реформаторів, консерваторів (Хагемен, Такер); формальних і неформальних: «суперменів» (тих, хто ламає усталені порядки), «героїв» (тих, хто присвячує своє життя великим і благородним цілям) і «принців» (тих, хто прагне панувати над іншими); кризових і рутинних: «лідерів мимоволі», «лідерів зверху», «лідерів на підставі відбору й довіри», «політичних кар'єристів», «лідерів на віру», «лже-лідерів»; великих і малих; пролетарських, буржуазних, дрібнобуржуазних (марксизм); «бюрократ-політиків», «флюгер-політиків», «інфант-політиків», «авантюер-політиків»; загальнонаціональних, регіональних.

Однією із найпоширеніших у сучасній науці є типологія, запропонована професором Університету штату Огайо (США) М. Херманном [8, с. 65]. Учений виділяє чотири типи політичних лідерів: прапороносців, служителів, торговців, пожежників. Прапороносців вирізняє власне бачення дійсності, ідеал, задля здійснення якого вони здатні змінити політичну систему, повести за собою маси. Служителі прагнуть бути виразниками інтересів своїх послідовників і виборців, орієнтуються на їхню думку і діють від їхнього імені. Торговцям властиве вміння подати свої ідеї та плани, змусити маси їх «купити» і долучитися до процесу їхнього практичного втілення. Лідери-пожежники займаються переважно ліквідацією «пожеж», тобто здатні швидко реагувати на найгостріші проблеми, що повсякчас виникають у суспільстві. У реальному житті, у політичній практиці усі названі типи не зустрічаються у чистому вигляді, а поєднуються в різних варіантах, надаючи особистості політичного лідера неповторності.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, проведений аналіз свідчить про те, що понятійне поле дослідження політичного лідерства є надзвичайно широким і всеохоплюючим. Воно трансформується під впливом викликів сьогодення, суспільного запиту та якісних характеристик лідерів-державників, які його «олюднують».

Вивчення й осмислення поняття лідерства свідчить про те, що погляди на його сутність і значущість змінюються залежно від часу та соціально-економічного стану країн. Завдяки проведеному логіко-історичному аналізу лідерства й основних теоретичних підходів до його визначення нами встановлено, що лідерство як соціальний феномен організації спільної діяльності й управління, соціальної активності постає вагомим регулятором у системі міжособистісних відносин.

Виклики сьогодення у реформуванні інститутів суспільства та державотворення потребують постановки на національному рівні питання про необхідність розробки нової парадигми управлінської теорії. Пріоритетним підґрунтям її змісту має стати врахування лідерських якостей державного службовця та керівника громади як головних суб'єктів сфери державного управління; неповторної конструктивної, творчої особистості з величезним потенціалом саморозвитку та самореалізації.

Наголошено на необхідності дотримання міри у сфері лідерства та лідерів, котра має забезпечити від крайності: або надмірно перебільшити роль лідера, або ж серйозно недооцінити його, його можливості, здібності, не скористатися ними.

Список використаних джерел:

1. Бланшар К. Лідерство: к вершинам успеха. Санкт-Петербург : Питер, 2008. 368 с.
2. Керівник в органах державної влади та місцевого самоврядування : посібник / Р.В. Войтович, М.І. Пірен, І.Ф. Надольний. Київ : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2006. 168 с.
3. Грищенко І.М. Теоретико-методологічні засади лідерства. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2015. № 1. С. 111–122.
4. Гурієвська В.М. Коучинг для керівників у системі державного управління : навчально-методичні матеріали / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2010. 48 с.
5. Дурдін Д. Образ політичного лідера та можливості його змін. *Поліс*. 2000. № 2. 26 с.
6. Міщишин В. Лідерство на державній службі?! URL: www.csi.org.ua/articles/liderstvo-na-derzhavnij-sluzhbi
7. Новаченко Т.В. Архетипова парадигма авторитету керівника в державному управлінні : монографія / за наук. ред. Е.А. Афоніна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Ніжин ; Київ : Вид-во Лисенко М.М., 2013. 320 с.
8. Пахарев А. Политическое лидерство и лидеры : монография / Ин-т полит. и этнонац. исслед. НАН Украины. Киев : Знание Украины, 2001. 271 с.
9. Пахарев А. Концепції лідерства в сучасній західній політичній науці. *Політичний менеджмент*. 2007. Спец. вип. С. 45–53.
10. Пашко Л.А. Відносини у форматі «суб'єкт управління – об'єкт управління»: напрями гармонізації. *Наук.-інформ. вісн. з держ. упр.* 2010. № 4. С. 14–18.
11. Пашко Л.А. Гармонізація управлінських відносин у форматі «керівник – підлеглий»: реальність чи утопія? *Вісник НАДУ*. 2011. № 4. С. 56–65.

12. Пашко Л. Виклики сьогодення та управлінське лідерство на державній службі: сутність, роль, значення. *Вісник державної служби України*. 2012. С. 31–35.
13. Пашко Л.А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Ін-т законодавства Верхов. Ради України. Київ, 2007. 36 с.
14. Пірен М.І. Лідерство: сутність та реалізація в українському суспільстві : навчальний посібник / Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна». Київ : Університет «Україна», 2012. 231 с.
15. Політична енциклопедія / редкол. : Ю. Левенець, Ю. Шаповал та ін. ; Ін-т політ. і етнонац. дослід. імені І.Ф. Кураса. Київ : Парламентське видавництво, 2011. 808 с.
16. Політичне лідерство : навчальний посібник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; за заг. ред. В.А. Гошовської, Л.А. Пашко. Київ : НАДУ, 2013. 300 с.
17. Гончарук Н., Сурай І. Портрет керівника в державному управлінні: соціально-психологічний аспект. *Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2010. Вип. 2. С. 57–65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2010_2_9
18. Рачинський А.П. Керівник у державних інституціях : навчально-методичні матеріали / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2009. 76 с.
19. Словіцька Т.В. Сутність феноменів керівництва та лідерства. *Університетські наукові записки*. 2009. С. 306–312. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2009_3_57
20. Сурай І. Добір і відбір кадрів як механізми формування й розвитку еліти в державному управлінні. *Збірник наукових праць Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2012. Вип. 2. С. 51–58. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2012_2_8
21. Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : монографія / Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 170 с.
22. Уривалкін О.М., Уривалкін М.О. Гетьмани України та кошові Запорізької Січі. Київ : КНТ, 2017. 395 с.

References:

1. Blanshar K. (2008) *Lyderstvo: k vershynam uspekha* [Leadership: to the top of success], Press Pyter, Sankt-Peterburh, 368 p. [Russia]
2. Voitovych R.V. and Piren I.F. (2006), *Kerivnyk v orhanakh derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia* [Leader in the bodies of state power and local self-government: manual], Tsentri spriannia instytut. rozv. derzh. sluzhby, Kyiv, 168 p. [Ukraine]
3. Hryshchenko I.M. (2015), *Teoretyko-metodolohichni zasady liderstva* [Theoretical and methodological principles of leadership], *Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypalnoho upravlinnia* [Scientific intelligence on state and municipal management], vol. 1, pp. 111–122. [Ukraine]
4. Hurievskaya V.M. (2010), *Kouchynh dlia kerivnykiv u systemi derzhavnoho upravlinnia* [Coaching for managers in the public administration system], NADU, Kyiv, 48 p. [Ukraine]
5. Durdin D. (2000), *Obraz politychnoho lidera ta mozhlyvosti yoho zmin* [The image of a political leader and the possibility of change], Polis, vol. 2, 26 p. [Ukraine]
6. Mishchysyn V. (2018), *Liderstvo na derzhavni sluzhbi?!* [Leadership in the civil service?!]. URL: <http://www.csi.org.ua/articles/liderstvo-na-derzhavni-sluzhbi> [Ukraine]
7. Novachenko T.V. (2013), *Arkhetypova paradyhma avtorytetu kerivnyka v derzhavnomu upravlinni* : monohrafiia [Archetypal paradigm of the authority of the leader in public administration: a monograph], Nizhyn, Kyiv, Press Lysenko M.M., 320 p. [Ukraine]
8. Pakharev A. (2001), *Polytycheskoe lyderstvo y lyderu* : monohrafiia [Political leadership and leaders: a monograph], Kyev, Znanye Ukrainu, 271 p. [Ukraine]
9. Pakharev A. (2007), *Kontseptsii liderstva v suchasni zakhidni politychni nauki* [Concepts of leadership in modern Western political science] *Political Management*, Spets. vyp. P. 45–53. [Ukraine]
10. Pashko L.A. (2010), *Vidnosyny u formati "subiekt upravlinnia – obiekt upravlinnia": napriamy harmonizatsii* [Relations in the format "subject of management – object of management": directions of harmonization], *Nauk.-inform. spring from the state*. vol. 4. P. 14–18. [Ukraine]
11. Pashko L.A. (2011), *Harmonizatsiia upravlinskykh vidnosyn u formati "kerivnyk – pidlehyi": realnist chy utopiia?* [Harmonization of management relations in the format of "leader – subordinate": reality or utopia?], *Bulletin of NAPA*, vol. 4, P. 56–65. [Ukraine]
12. Pashko L. (2012), *Vyklyky sohodennia ta upravlinske liderstvo na derzhavni sluzhbi: sutnist, rol, znachennia* [Challenges of the present and managerial leadership in the civil service: essence, role, significance], *Visnyk derzhavnoi sluzhby Ukrainy*. P. 31–35. [Ukraine]
13. Pashko L.A. (2007), *Liudski resursy u sferi derzhavnoho upravlinnia: teoretyko-metodolohichni zasady otsiniuvannia* [Human resources in public administration: theoretical and methodological principles of evaluation] Ph.D thesis: 25.00.03, press Inst. Of Legislation Verkhov. Council of Ukraine, Kyiv, 36 p. [Ukraine]

14. Piren M.I. (2012), Liderstvo: sutnist ta realizatsiia v ukrainskomu suspilstvi [Leadership: essence and implementation in Ukrainian society], press Kyiv : University "Ukraine", 231 p. [Ukraine]
15. . Levenets Yuand Shapoval Yu. (2011), Politychna entsyklopediia [Political encyclopedia], In-t polit. i etnonats. doslid. im. I.F. Kurasiu, press Parlamentske vydavnytstvo, Kyiv, 808 p. [Ukraine]
16. Edited by V.A. Hoshovskoi and L.A. Pashko (2013), Politychne liderstvo [Political leadership] Tutorial, press NADU, Kyiv, 300 p. [Ukraine]
17. Honcharuk N., Surai I. (2010) Portret kerivnyka v derzhavnomu upravlinni: sotsialno-psykholohichni aspekt [Portrait of a leader in public administration: socio-psychological aspect]. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2010_2_9 [Ukraine]
18. Rachynskiy A.P. (2009), Kerivnyk u derzhavnykh instytuttsiakh [Head of state institutions], Press NADU, Kyiv, 76 p. [Ukraine]
19. Slovitska T.V. (2009), Sutnist fenomeniv kerivnytstva ta liderstva [The essence of the phenomena of leadership and leadership], official site URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2009_3_57 [Ukraine]
20. Surai I. (2012), Dobir i vidbir kadriv yak mekhanizmy formuvannia y rozvytku elity v derzhavnomu upravlinni [Selection and selection of personnel as mechanisms of formation and development of the elite in public administration]. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2012_2_8 [Ukraine]
21. Tokovenko V.V. (2001), Politychne kerivnytstvo i derzhavne upravlinnia: problemy vzaiemvidnosyn ta optymizatsiia vzaiemodii [Political leadership and public administration: problems of relationships and optimization of interaction], press NADU, Kyiv 170 p. [Ukraine]
22. Uryvalkin O.M. (2017). Hetmany Ukrainy ta koshovi Zaporizkoi Sichi [Hetmany Ukrainy ta koshovi Zaporizkoi Sichi], Press KNT, Kyiv, 395 p. [Ukraine]

І. О. Парубчак, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Гжицького

Р. Р. Сіренко, доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри фізичного виховання та спорту Львівського національного університету імені Івана Франка

І. Є. Рибчич, кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри спортивної медицини та здоров'я людини Львівського державного університету фізичної культури імені Івана Боберського

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕФОРМ У СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ВИКЛИКІВ ПАНДЕМІЇ COVID-19 В УКРАЇНІ

Практично з початку управлінських трансформацій українська система охорони здоров'я зазнавала постійних реформ, метою яких було надати громадянам їхнє конституційне право на рівний доступ до послуг охорони здоров'я високої якості. Незважаючи на безперечно сприятливий вплив змін, що відбулися, неефективність системи охорони здоров'я в Україні все ще помітна. Пандемія COVID-19 додатково викрила проблеми, пов'язані із системою охорони здоров'я в Україні та водночас надала можливість акцентувати на подальших реформах. Поточна ситуація довела, що громадське здоров'я має бути пріоритетом у діяльності органів державної влади, адже воно є основою сталого соціально-економічного розвитку.

Слабкі сторони системи охорони здоров'я, виявлені пандемією, свідчать про необхідність ужиття конкретних заходів для оптимізації її функціонування. Найважливішими напрямками трансформації є зміна підходу до системи охорони здоров'я як необхідної умови соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки, а також пріоритетності системи охорони здоров'я в діяльності органів державної влади і громадського суспільства. Через недофінансування доступ до медичних послуг значно погіршився, включаючи профілактичні огляди та діагностику, необхідну для лікування, а також терапію і лікування. Внаслідок цих труднощів багато пацієнтів з ускладненнями хвороби можуть повернутися до здоров'я протягом кількох місяців.

Важливо правильно планувати, розподіляти ресурси на профілактичні заходи та покращувати системну діяльність, щоб можна було відносно швидко реагувати на назальні потреби в галузі охорони здоров'я. Збільшення фінансування галузі охорони здоров'я дасть можливість створення умов, що дозволяють збільшити доступ до сучасних, ефективних ліків та інших медичних технологій, які дадуть змогу проводити лікування відповідно до європейських клінічних настанов, а також оптимізації розподілу ресурсів в охороні здоров'я і покращення функціонування системи охорони здоров'я таким чином, щоб залучати та зміцнювати позиції пацієнта, систематично вдосконалювати амбулаторну спеціалізовану допомогу, щоб перекласти тягар охорони здоров'я зі стаціонарного лікування.

Пандемія COVID-19 акцентувала аспект сприйняття сфери охорони здоров'я як поля боротьби з хворобами, що може дозволити кваліфікувати громадське здоров'я як елемент національної безпеки. Система охорони здоров'я повинна бути готова в будь-який момент керувати кризовою ситуацією і підтримувати громадян у працездатному стані завдяки відповідним профілактичним та терапевтичним заходам, щоб у кризовій ситуації ефективність була якомога більшою. Під час пандемії COVID-19 рівень громадського здоров'я різко знизився, погіршилося становище хронічно хворих, онкохворих та пацієнтів, що потребують невідкладної медичної допомоги. Державні витрати на охорону здоров'я в Україні значно нижчі за середньоєвропейські, звичайно, існує можливість подолання цього розриву, але має бути соціальна гарантія, що ці витрати насправді зростуть.

Водночас у цьому контексті слід забезпечити можливість лікування пацієнтів відповідно до останніх медичних практик, описаних у методичних рекомендаціях. Фінансування охорони здоров'я має бути використано для покращення системи охорони здоров'я населення, підвищення заробітної плати в медичному секторі та зменшення проблем доступності медичної допомоги. Передбачуване збільшення витрат на охорону здоров'я слід розглядати як перший крок до належного фінансування даної галузі, збільшення витрат порівняно з європейськими країнами в галузі охорони здоров'я.

Ключові слова: державна політика, трансформаційний період, реформи, пандемія COVID-19, охорона здоров'я, епідеміологічні загрози, сучасний етап.

I. O. Parubchak, R. R. Sirenko, I. Ye. Rybchych. Formation and implementation of the state policy of reforms in the health care system at the present stage of the challenges of the COVID-19 pandemic in Ukraine

Almost since the beginning of managerial transformations, the Ukrainian health care system has undergone ongoing reforms aimed at giving citizens their constitutional right to equal access to high-quality health care services. Despite the undoubtedly positive impact of the changes that have taken place, the inefficiency of the health care system in Ukraine is still noticeable. The COVID-19 pandemic further exposed the problems related to the health care system in Ukraine and at the same time provided an opportunity to emphasize further reforms. The current situation has shown that public health should be a priority in the activities of public authorities, as it is the basis for sustainable socio-economic development.

Weaknesses in the health care system identified by the pandemic indicate the need for concrete measures to optimize its functioning. The most important areas of transformation are changing the approach to the health care system as a necessary condition for socio-economic development and national security, as well as the priority of the health care system in the activities of public authorities and civil society. Due to underfunding, access to health care has deteriorated significantly, including preventive examinations and diagnostics required for treatment, as well as therapy and treatment. As a result of these difficulties, many patients with complications of the disease can return to health within a few months.

Therefore, it is important to plan properly, allocate resources to prevention measures and improve systemic activities so that it is possible to respond relatively quickly to urgent health needs. Increasing funding for health care will create the conditions to increase access to modern, effective drugs and other medical technologies that allow treatment in accordance with European clinical guidelines, as well as optimize the allocation of resources in health care and improve the functioning of the system health care in such a way as to attract and strengthen the patient's position, systematically improve outpatient specialized care to shift the burden of health care from inpatient treatment.

The COVID-19 pandemic has highlighted the perception of health as a field of disease control and can qualify public health as an element of national security. The health care system must be ready at all times to manage the crisis situation and keep citizens in working order through appropriate preventive and therapeutic measures to be as effective as possible in a crisis situation. During the COVID-19 pandemic, the level of public health declined sharply, and the situation of the chronically ill, cancer patients and patients in emergency care deteriorated. Public spending on health care in Ukraine is much lower than the European average, of course, there is a possibility to bridge this gap, but there must be a social guarantee that these costs will actually increase.

At the same time, in this context, it should be possible to treat patients in accordance with the latest medical practices described in the guidelines. Health care funding should be used to improve the health care system, increase wages in the health sector, and reduce access to health care. The projected increase in health expenditures should be seen as a first step towards adequate funding for the sector, an increase in health expenditures compared to European countries.

Key words: public policy, transformation period, reforms, COVID-19 pandemic, health care, epidemiological threats, current stage.

Постановка проблеми. Пандемія COVID-19 спровокувала появу медичних інновацій, і будемо сподіватися, що останні досягнення у сфері розроблення вакцин допоможуть повернути соціально-економічне життя до його попереднього стану перед пандемією. Існує багато прикладів трактування витрат на інноваційну терапію лише як тягаря для державних фінансів. Як наслідок, багатьох сучасних препаратів немає в списку рекомендацій, що в більшості випадків виключає їх використання в Україні. Ефективне лікування пацієнтів за допомогою сучасної терапії призводить до зменшення кількості ускладнень та серйозних захворювань [3].

Слід приділяти більше уваги забезпеченню кращого доступу до сучасних, ефективних ліків та інших медичних технологій, які дозволяють проводити лікування відповідно до чинних клінічних протоколів. Інноваційні методи лікування починають урахувати, і терапії, які зазвичай недооцінені в період стабільності, раптом стають вирішенням пандемічної проблеми для людей. Отже, необхідно пам'ятати, що слід ще раз проаналізувати систему охорони здоров'я загалом і не перекладати зусилля лише на боротьбу з COVID-19, оскільки ця інвестиція призведе до економії непрямих витрат у майбутньому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Встановлено, що пандемія COVID-19 змусила органи державної влади запровадити заходи щодо обмеження поширення хвороби, що, на жаль, мало значний вплив на економіку держави, внаслідок чого порушився ринок праці, зменшилися доходи підприємств, погіршився стан державних фінансів. Даний факт не означає, що громадське здоров'я досі не мало значення для якості суспільного благополуччя. Існує низка досліджень, які стверджують, що цінність збільшення кількості років продуктивного життя може бути вищою, ніж ціна покращення тимчасового добробуту суспільства в результаті економічного зростання.

Опитування громадської думки показало, що з початку пандемії зросла пріоритетність системи охорони здоров'я, значна частина респондентів визнала, що в їх обізнаності охорона здоров'я набула більшого усвідомлення. Система охорони здоров'я стала пріоритетом у наданні державного фінансування та необхідності збільшення витрат на охорону здоров'я для забезпечення її ефективного функціонування [1]. Пандемія, безсумнівно, підкреслила необхідність глибоких, довгострокових змін у системі охорони здоров'я, включаючи оптимізацію управління, структуру, належний розподіл коштів та додаткові джерела фінансування.

Мета статті – обґрунтування державної політики реформ у системі охорони здоров'я під час впливу пандемії COVID-19 на сучасному етапі в Україні.

Виклад основного матеріалу. Усвідомленість існування залежності соціально-економічного розвитку від громадського здоров'я є недостатньою. Основною проблемою є процес впливу громадського здоров'я на

економічний та соціальний розвиток, який актуалізується з плином часу, лише пандемія COVID-19 чітко візуалізувала і зробила суспільство свідомим щодо залежності громадського здоров'я від соціально-економічного розвитку. Вплив громадського здоров'я на якість соціально-економічного розвитку відбувається насамперед у довгостроковій перспективі.

Ефекти, які є невидимими в короткостроковій перспективі, не переконують підтримувати галузь охорони здоров'я в належному стані, необхідно змінити вузьке уявлення про громадське здоров'я, яке не враховує його вплив на інші сфери діяльності. Необхідно усвідомлювати підтримку здоров'я як економічну та соціальну інвестицію, оскільки інвестування в здоров'я громадян насамперед призводить до розширення людського капіталу. Існує необхідність боротися за підвищення рівня громадського здоров'я, а сприйняття витрат на охорону здоров'я – це можливість для соціально-економічного розвитку.

Фінансування галузі охорони здоров'я може бути одним з основних антикризових механізмів державного сектору, що стабілізує економіку. Аналізуючи витрати на охорону здоров'я стосовно ВВП, легко сформулювати висновок про те, що зв'язок між цим показником та економічним циклом є зворотним. Це стосується, зокрема, витрат на охорону здоров'я населення і може бути результатом відносно стабільних витрат на охорону здоров'я в номінальному вираженні, навіть у часи соціально-економічного спаду. Основну роль у цьому мають аналіз та обмін даними про громадське здоров'я, а також використання цих даних у прийнятті управлінських рішень, що пов'язані з розподілом ресурсів у системі охорони здоров'я.

Поточна криза в галузі охорони здоров'я, з одного боку, призвела до збільшення видатків з центрального бюджету у сфері протидії пандемії, а з іншого – до зменшення видатків платників податків на медичні послуги. У наступні роки, окрім коштів, виділених на вакцини проти COVID-19, буде понесено значні витрати на лікування пацієнтів з ускладненнями внаслідок обмеженої доступності медичних послуг та тенденції їх використання під час пандемії. Більш того, ці витрати, ймовірно, будуть більшими, ніж під час попереднього лікування через загострення інфекцій.

Збільшення фінансування системи охорони здоров'я можна досягти внаслідок зменшення інших державних витрат та розподілу їх на охорону здоров'я [5]. Окрім того, існують інші можливості у вигляді додаткового страхування та збільшення виплат медичним службам. Тому рішенням про джерела збільшення фінансування системи охорони здоров'я має передувати детальний аналіз, тоді як необхідність таких дій є безперечною.

Додатково необхідно провести політику щодо збільшення кількості медичного персоналу, адже пандемія COVID-19 значно акцентувала на дефіциті медичного персоналу в Україні. Тому слід докласти активних зусиль для збільшення кількості медичних працівників та оптимізації використання людських ресурсів у секторі охорони здоров'я. Також не вистачає середнього медичного персоналу, щоб комплексно опікуватись пацієнтами, які захворіли на COVID-19. Без належних людських ресурсів система охорони здоров'я не зможе ефективно та якісно функціонувати, тому сьогодні необхідно знайти «золоту середину» в розподілі ресурсів для соціально-гуманітарної сфери.

З початком пандемії COVID-19 зростає занепокоєння щодо її впливу на здоров'я людей з хронічними захворюваннями, оскільки клінічні наслідки цього явища можуть бути короткостроковими чи довгостроковими. Беручи до уваги спостереження лікарів, слід очікувати, що в майбутньому це може призвести до збільшення потреб у плані витрат у сфері охорони здоров'я та соціального забезпечення. Відповідно, зростає черга пацієнтів за різними видами медичних послуг, а це матиме свої довгострокові наслідки, розміри яких, на жаль, можна буде дізнатися через багато років.

Основною проблемою, яку необхідно вирішувати разом із боротьбою з пандемією, є питання пацієнтів з хронічними захворюваннями, які потребують тривалої діагностики та лікування, й тих, кому потрібна невідкладна допомога. Необхідно пам'ятати, що є потреба аналізувати охорону здоров'я загалом і не перекладати всі свої ресурси тільки на боротьбу з COVID-19, оскільки це викликає занедбаність пацієнтів в інших терапевтичних сферах. У результаті це призведе до збільшення непрямих витрат у майбутньому та соціальних витрат.

Дії, спрямовані на зміну моделі фінансування охорони здоров'я з метою скоординованої медичної допомоги та розподілу на основі результатів громадського здоров'я, є дуже важливими. Модель фінансування галузі охорони здоров'я має значний вплив на функціонування системи охорони здоров'я, в багатьох випадках спосіб фінансування визначає модель лікування та використовувані технології [2]. Модель фінансування медичних послуг слід модифікувати в бік концепції охорони здоров'я на основі соціальних цінностей, такий підхід зменшив би неоптимальне використання ресурсів і водночас покращив би доступність інноваційних медичних технологій для пацієнтів.

Також є потреба прагнути до все більшої координації та досягати прогресивніших рішень електронної охорони здоров'я, таких як консультації онлайн, збір результатів здоров'я пацієнтів, щоб уможливити більш своєчасне втручання в лікування та використання концепції охорони здоров'я, що ґрунтується на соціальних цінностях. Упровадження скоординованої допомоги для системи електронного здоров'я може використовувати елементи штучного інтелекту, що дозволить оптимізувати використання людських та фінансових ресурсів в охороні здоров'я та покращить довгостроковий доступ до послуг, орієнтованих на пацієнта.

Важливим є систематичне скеровування пацієнтів на амбулаторну спеціалізовану допомогу з метою перекладання навантаження на медичне обслуговування зі стаціонарного лікування. Тривожною тенденцією є збільшення частки витрат на стаціонарне лікування загалом у витратах на медичні послуги. Тому необхідно змінити структуру наданих послуг, зокрема, зменшити витрати на стаціонарне лікування на користь профілактики та амбулаторного лікування. Обмеження кількості госпіталізацій, що є високим у порівнянні з іншими розвиненими країнами, може сприяти вивільненню коштів, яких так не вистачає українській системі охорони здоров'я.

Завдяки комп'ютеризації медичної служби, медичним та технологічним інноваціям можливість переведення пацієнтів у вільну медичну установу з відповідними діагностичними службами в українських умовах цілком реальна. Вже сьогодні експерти сходяться на думці, що амбулаторна допомога, а також терапія, що проводиться вдома у пацієнта, можуть ефективно замінити стаціонарне лікування. У нинішній ситуації, а отже, і в умовах пандемії COVID-19, ці переваги були б ще більш значними. Вони захистять значну частину пацієнтів, які зазнали припинення терапії через зменшення доступності медичних послуг від такої ситуації.

Проміжні рішення тривають найдовше, і завжди варто подумати, що станеться, якщо поточний крок, ефективний нині, може стати гальмом у вирішенні питань у майбутньому, вже в надзвичайній ситуації. Крім того, треба взяти до уваги, що поява таких криз може стати ознакою прийдешніх часів, тому необхідно запропонувати спеціальні рішення, які би поставили нову довгострокову стратегічну перспективу. Збільшення оплати праці повинно охоплювати всі медичні послуги, що ґрунтуються на послідовній політиці оплати праці у всьому секторі охорони здоров'я, збільшення заробітної плати має постійно відображатися в системі охорони здоров'я. Рішення повинні бути радикальними і швидкими, «точкове» збільшення заробітної плати без пристосування їх до професійної та спеціалізованої «шкали оплати праці» у всій системі охорони здоров'я призвело до несприятливих переміщень працівників та конфліктів у колективах працівників.

Одним із рішень може бути мотивація вітчизняних компаній виробляти засоби індивідуального захисту, використовуючи для цього ліцензовані приватні підприємства та організації [4]. Сьогодні потрібне спеціалізоване обладнання, адаптоване до санітарних та спеціалізованих вимог, таке як дезактиваційні камери, санітарні та нерезимні ізоляційні кімнати, зони надлишкового повітря, камери з ламінарним потоком, пристрої та установки, що збільшують обмін фільтрованого та знезараженого повітря з місць розміщення пацієнтів і медичного персоналу.

Необхідним також є медичне та технічне обладнання, відповідне профілю та кількості потенційних пацієнтів, набори для моніторингу життєво важливих функцій, апарати штучної вентиляції легень та апарати підтримки дихання, мобільні рентгенівські апарати, ультразвукові апарати, прилади для дихання, концентратори кисню. Механізмами змін мають стати фінансові мотивації для тих підрозділів, які здійснюють реструктуризацію відповідно до зазначених напрямів. Процес реорганізації має призвести до довгоочікуваної орієнтації відповідних лікарень на потреби здоров'я та догляду за людьми похилого віку.

Також слід розглянути можливість відновлення роботи лікарень, закритих за останні роки, та адаптації до нової структури потреб населення в охороні здоров'я, включаючи лікування, догляд за людьми похилого віку та іншими людьми з інвалідністю. Організаційні зміни повинні призвести до прийняття рішень про замороження зобов'язань лікарень з урахуванням нових завдань в умовах пандемії та необхідних організаційних змін. Паралельно слід працювати над процесом звільнення боргів у лікарнях з урахуванням нової оцінки медичних процедур відповідно до нещодавно визначеної структури лікарняних палат та нової шкали оплати праці, запобігаючи подальшій заборгованості.

Невідкладним завданням є оснащення транспортної інфраструктури: придбання автомобілів швидкої допомоги для медичного транспортування, які відповідають вимогам. Пандемічна ситуація вимагає швидкого освоєння нових лабораторій, використання недержавних підрозділів і термінового переобладнання існуючих, виконання технічних та апаратних вимог, випробування інфекції ефективними методами. Розвиток лабораторій є необхідною умовою потрібного збільшення тестування на вірусні інфекції SARS-Cov-2, а також для підготовки до наступної хвилі.

Необхідно покращити поточне та стратегічне управління в галузі охорони здоров'я щодо планування з можливістю прогнозувати, моделювати подальші події та розробляти сценарії підбору персоналу, а також необхідно мотивувати потенційні робочі ресурси, які можна використовувати: студентів-медиків, медсестер, які працюють поза системою охорони здоров'я, лікарів, зайнятих у фармацевтичних компаніях. Ситуація пандемії вимагає довіри до влади, і це стане можливим, коли інформація буде цілком достовірною і не викличе сумнівів щодо повноти представлених даних. Тільки на цій основі можна активізувати громадський потенціал, неурядові організації, аналітичні центри та приватні компанії, що необхідно для боротьби з пандемією в разі потреби.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Необхідність реформування української системи охорони здоров'я – це питання, добре відоме експертам та особам, які приймають рішення в цій сфері, а також громадянам, які щоденно користуються медичними послугами. Пандемія COVID-19 змусила бачити ключові проблеми краще, ніж раніше, і водночас сприяла значному зростанню суспільної та політичної згоди на ці зміни. Отже, потрібно скористатися теперішнім моментом і внести зміни, які в короткостроковій

перспективі сприятимуть покращенню якості здоров'я громадян. Ситуація з пандемією – це можливість, з одного боку, визначити, посилити та забезпечити інституційну підзвітність, а з іншого – складну проблему координації у всій системі охорони здоров'я.

Також бажано закріпити усвідомлення здоров'я як фактор, безпосередньо пов'язаний з якістю суспільного життя та економіки. Водночас украї важливо подивитися на можливу рентабельність інвестицій у громадське здоров'я, а не тільки з точки зору витрат. Основні кроки щодо оптимізації системи охорони здоров'я в Україні включають збільшення фінансових та людських ресурсів у громадське здоров'я, переведення терапії пацієнтів від стаціонарного до амбулаторного лікування, реалізацію концепції громадського здоров'я. Є сподівання, що це може сприяти більш сприятливому формуванню охорони здоров'я в Україні найближчим часом та в довгостроковій перспективі.

Список використаних джерел:

1. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 р. № 411 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-elektronnoyi-sistemi-ohoronizdorovya> (дата звернення: 15.09.2021).
2. Здоров'я-2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века. Всемирная организация здравоохранения. Европейское региональное бюро. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/ (дата звернення: 15.10.2021).
3. Лехан В.М., Слабкий Г.О., Шевченко М.В. Аналіз результатів реформування системи охорони здоров'я в пілотних регіонах: позитивні наслідки, проблеми та можливі шляхи їх вирішення. *Україна. Здоров'я нації*. 2015. № 3. С. 67–86.
4. Лобас В.М., Шутов М.М., Вовк С.М. Методологія реформування систем охорони здоров'я, за кластерними підходами. *Україна. Здоров'я нації*. 2013. № 2(26). С. 84–88.
5. Мартякова О.В., Трикоз І.В. Перспективи модернізації охорони здоров'я. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2015. № 4(32). С. 23–30.

References:

1. KMU (2018), *Deiaki pytannia elektronnoi systemy okhorony zdorov'ia: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy* [Some issues of the electronic health care system], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 25, 2018 No 411. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-elektronnoyi-sistemi-ohoronizdorovya> [Ukraine].
2. Vsemirnaja organizacija zdavoohranenija. Evropejskoe regional'noe bjuro (2020), “*Zdorov'e-2020: osnovy evropejskoj politiki i strategija dlja XXI veka*” [“Health 2020: a European policy framework and strategy for the 21st century”]. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/ [Russ.].
3. Lekhan V.M., Slabkyj H.O. and Shevchenko M.V. (2015), “*Analiz rezul'tativ reformuvannia systemy okhorony zdorov'ia v pilotnykh rehionakh: pozytyvni naslidky, problemy ta mozhlyvi shliakhy ikh vyrishennia*” [“Analysis of the results of health care reform in the pilot regions: positive consequences, problems and possible solutions”], journal *Ukraina. Zdorov'ia natsii* [Ukraine. The health of the nation], No 3. pp. 67–86 [Ukraine].
4. Lobas V.M., Shutov M.M. and Vovk S.M. (2013), “*Metodolohiia reformuvannia system okhorony zdorov'ia, za klasternymi pidkhodamy*” [“Methodology of reforming health care systems, according to cluster approaches”], journal *Ukraina. Zdorov'ia natsii* [Ukraine. The health of the nation], No 2(26), pp. 84–88 [Ukraine].
5. Martiakova O.V. and Trykoz I.V. (2015), “*Perspektyvy modernizatsii okhorony zdorov'ia*” [“Prospects for health care modernization”], *Visnyk Berdians'koho universytetu menedzhmentu i biznesu* [Bulletin of Berdyansk University of Management and Business], No 4(32), pp. 23–30 [Ukraine].

Д. А. Соловей, аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Гжицького

ДЕРЖАВНА АНТИКРИЗОВА ПОЛІТИКА ЩОДО ТРАНСФОРМАЦІЇ ФІНАНСОВО-ГОСПОДАРСЬКИХ МЕХАНІЗМІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ЕПІДЕМІОЛОГІЧНИХ ВИКЛИКІВ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Економічна криза спричиняє безпрецедентну за останні десятиліття трансформацію фінансово-господарських механізмів, яка має прямий вплив на занепад світової економіки. Унікальність цієї ситуації є результатом масштабу впливу обмежень у міжособистісних контактах на економічну діяльність і того факту, що це впливає одночасно на всі країни світу. Однак вплив епідемій на окремі економіки сильно диверсифікований і також залежить від якості системи охорони здоров'я, структури цих економік та простору підтримки діяльності за допомогою заходів антикризової політики.

Поряд зі зниженням доходів населення, які пов'язані з припиненням діяльності у значній частині економіки, це послаблює попит на інші категорії товарів та послуг, а отже, погіршує фінансове становище компаній. З огляду на зниження доходів домогосподарств та невизначеність щодо виникнення нових епідемій очікується, що процес відновлення попиту буде обмежений після поступового зняття поточних обмежень. Пропозиція багатьох продуктів та послуг падає через обмежену доступність працівників у багатьох галузях та зменшення доступності інших виробничих факторів у результаті перебоїв у виробництві та ланцюгах поставок.

Зі збільшенням тривалості епідемії виникатимуть додаткові негативні явища, що сприятимуть перетворенню дефіциту ліквідності в деяких галузях у проблему їх платоспроможності. Це зниження стосується переважно окремих ринків та складників виробництва і разом з очікуваним скасуванням обмежень воно може відновитися відносно швидко, оскільки потенційна робоча сила та основні фонди не були безпосередньо втрачені внаслідок кризи. Невизначеність щодо перспектив економічного розвитку призводить до утримання інвестицій та скорочення зайнятості на підприємствах, відмови від придбання домогосподарствами низки товарів та скорочення доступності фінансування з банків та інших фінансових установ.

Ризик проблем із платоспроможністю компаній збільшується через високий рівень заборгованості цих суб'єктів господарювання в деяких економіках, включаючи країни, котрі співпрацюють із країнами, в яких ринок тільки розвивається, та їх імовірне подальше зростання. Через масштаби спаду економічної активності всі опубліковані прогнози або сценарії розвитку ситуації передбачають глобальну та внутрішню рецесію. Специфіка ризику, пов'язаного з епідеміями, – це вплив на економіку та систему фінансового важеля внаслідок заходів, спрямованих на підтримання ліквідності, а також тиск на зниження цін на ті продукції, що є результатом загального ослаблення попиту в економіці.

Фактором, що сприяє зменшенню масштабів економічної кризи, є програми захисту державних установ. Вони спрямовані на зменшення ризику тимчасового зменшення доходів та ліквідності компаній, що перетворюється на проблеми платоспроможності, значного зростання безробіття або зменшення доступності кредитів. Як наслідок, ці дії також сприяють обмеженню негативного впливу шоку на фінансову систему, обмежуючи розмір збитків, спричинених втратою позичальниками можливості погашення своїх зобов'язань. Ці заходи, що часто безпрецедентні за своїми масштабами та характером, включають монетарну, фіскальну та регуляторну антикризову державну політику.

Ключові слова: епідемії, антикризова політика, фінансово-господарські механізми, рецесія, економічна криза, зарубіжні країни, трансформація.

D. A. Solovej. State anti-crisis policy on the transformation of financial and economic mechanisms at the present stage of epidemiological challenges in foreign countries

The economic crisis is causing an unprecedented decline in health in recent decades, which has a direct impact on the collapse of the world economy. The uniqueness of this situation is the result of the scale of the impact of restrictions on interpersonal contacts on economic activity and the fact that it affects all countries simultaneously. However, the impact of epidemics on individual economies is highly diversified and also depends on the quality of the health care system, the structure of these economies and the space for supporting activities through anti-crisis measures.

Along with the decline in household incomes associated with the closure of much of the economy, this weakens demand for other categories of goods and services and thus worsens the financial position of companies. Given the decline in household incomes and the continuing uncertainty about the emergence of new epidemics, the recovery process is expected to be constrained after the current removal of current restrictions. Supply of many products and services is falling due to limited availability of workers in many industries and reduced availability of other factors of production as a result of disruptions in production and supply chains.

As the duration of the epidemic increases, additional negative phenomena will occur, which will help turn the liquidity deficit in some industries into a problem of their solvency. This decline mainly affects individual markets and components of production, and together with the expected lifting of restrictions, it may recover relatively quickly, as potential labor and fixed assets have not been

directly lost as a result of the crisis. Uncertainty about the prospects for economic development leads to the retention of investment and reduced employment in enterprises, the refusal of households to purchase a number of goods and reduce the availability of financing from banks and other financial institutions.

The risk of solvency problems for companies increases due to the high level of indebtedness of these entities in some economies, including countries that cooperate with countries where the market is just developing, and their likely further growth. Due to the scale of the decline in economic activity, all published forecasts or scenarios predict a global and internal recession. The specifics of the risk associated with epidemics are the impact on the economy and financial system of financial leverage as a result of measures aimed at maintaining liquidity, as well as the pressure to reduce prices for those products that result from a general weakening of demand in the economy.

A factor that contributes to reducing the scale of the economic crisis are programs to protect public institutions. They are aimed at reducing the risk of a temporary reduction in income and liquidity of companies, which turns into problems of solvency, a significant increase in unemployment or reduced availability of credit. As a result, these actions also help to limit the negative impact of the shock on the financial system by limiting the amount of losses caused by the loss of borrowers' ability to repay their obligations. These measures, often unprecedented in scale and nature, include monetary, fiscal, regulatory and supervisory activities.

Key words: epidemics, anti-crisis policy, financial and economic mechanisms, recession, economic crisis, foreign countries, transformation.

Постановка проблеми. Оцінка господарського ризику на світовому фінансовому ринку за останній період значно зросла, в багатьох випадках – до найвищого рівня з часів світової фінансової кризи 2008 року. Високий рівень схильності до ризику є результатом невизначеності, пов'язаної з впливом епідемій на рівень світової економічної активності. Невпевненість та зниження ліквідності на фінансових ринках призвели до різких змін цін багатьох активів [6]. Тому діяльність європейських наглядових органів головно була спрямована на забезпечення узгодженості дій національних органів та узгодженого підходу до проблем нагляду, що виникають.

Через загрозу глобальної рецесії та пов'язане з цим збільшення кредитного ризику котирування банків було особливо завищене, внаслідок спостережуваних масштабів розпродажу та невизначеності щодо економічних перспектив оцінка цінового ризику акцій різко зросла. Однак у деяких країнах з вищим рівнем боргу або складнішою макроекономічною ситуацією ціни державних облігацій впали, це стосувалося, зокрема, країн-членів Євросоюзу. Витрати на придбання доларів США на міжнародному фінансовому ринку також тимчасово зросли, але також до рівня, що становить половину рівня, що спостерігався під час світової фінансової кризи. Швидкі та ефективні дії центральних банків були фактором, що обмежує масштаби потрясінь на грошовому ринку та розпродажу на інших ринках.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Згідно із твердженнями сучасних дослідників, вплив шоку, спричиненого епідеміями, на функціонування та стабільність фінансової системи має різний перебіг та наслідки залежно від часового виміру, в якому він розглядається. Основним викликом є також збереження безперервного безперебійного доступу суспільства і суб'єктів господарювання до готівкових та безготівкових розрахунків. Ці явища негативно впливають на прибутковість фінансових суб'єктів і залежно від масштабів макроекономічного шоку, масштабів існуючих дисбалансів та стійкості фінансової системи можуть становити загрозу для стабільності цих суб'єктів господарювання.

Важливим фактором, що впливає на системний ризик, є вторинна реакція фінансової системи, ці явища можуть поглибити негативні тенденції в економіці та фінансовій системі й, отже, призвести до економічної та фінансової кризи. У середньостроковій перспективі зростання схильності до ризиків робить ключовим питанням збереження фінансування економіки, в тому числі шляхом створення кредитів, значно вищий рівень державного боргу, ніж раніше. Макроекономічний шок, спричинений епідеміями, негативно впливає на фінансову стабільність, а сам шок може бути посилений реакцією фінансової системи. Економічні наслідки епідемій можуть стати каталізатором системного ризику, що виникає внаслідок дисбалансів у економіці та фінансовій системі багатьох країн світу.

Метою статті є обґрунтування реалізації антикризової державної політики в період епідеміологічних викликів на етапі трансформації фінансово-господарських механізмів у зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. У сфері грошово-кредитної політики обсяг та тип механізмів, які використовуються центральними банками, визначалися специфікою та структурою внутрішньої фінансової системи, а також наявним простором для експансіоністської грошово-кредитної політики [2]. Було помітно розширено інструменти, встановлені тими центральними банками, які досі використовували більш традиційний спосіб проведення грошово-кредитної політики. Реакція центральних банків у всьому світі була швидкою та гнучкою і полягала в пом'якшенні грошових умов за рахунок зниження короткострокових процентних ставок та впливу на монетарні умови шляхом купівлі вибраних активів, а також підвищення рівня ліквідності банківського сектору за рахунок зниження ставок обов'язкових резервів.

Заходи податкової політики зосереджені на підтримці підприємств та працівників, зокрема в галузях, які найбільше постраждали від кризи. Найпоширеніші форми допомоги, спрямовані на зменшення фінансового

навантаження на підприємства, включають тимчасове припинення виплат податків та обов'язкових соціальних внесків, запровадження податкових пільг та часткове покриття державним бюджетом витрат на оплату праці працівників. Більше того, для забезпечення ліквідності та фінансової підтримки підприємств пропонувалися державні гарантії на погашення позик.

Також були видані рекомендації щодо призупинення дивідендів та викупу власних акцій щодо діяльності, пов'язаної з банківським сектором, слід також згадати законодавчі мораторії на погашення кредитів у деяких країнах. У разі класифікації кредитних ризиків та у зв'язку з фіскальною підтримкою у вигляді гарантій за кредитами або зупиненням погашення кредитів європейські банки вибрали гнучке застосування для класифікації ризику як прямого ризику. У свою чергу Європейський Центральний Банк погодився з тим, що банки, які перебувають під його безпосереднім наглядом, можуть тимчасово не виконувати керівні принципи, вимогу щодо резерву збереження та коефіцієнта покриття ліквідності.

Європейська Комісія з метою підтримки належного функціонування та цілісності фінансового ринку ЄС посилила зобов'язання щодо розкриття інформації стосовно коротких продажів, тимчасово знизивши поріг, з якого виходять особи з чистими короткими позиціями в акціях і які зобов'язані повідомляти про свою причетність до нагляду. У свою чергу були відкладені менш термінові запити на інформацію чи дані, що стосуються майбутнього циклу планування вирішення, й оголошений гнучкий підхід з урахуванням кризової ситуації під час прийняття рішень щодо реалізації проміжних цілей для виконання відповідних вимог [4]. Європейська Комісія ініціювала законодавчі дії у сфері регулювання банківського сектору, спрямовані на полегшення надання кредитів домогосподарствам в умовах впливів епідемій.

Цілеспрямовані зміни до відповідного регламенту, запропоновані Європейською Комісією, стосуються, зокрема, розширення можливості застосування перехідних домовленостей, пов'язаних із застосуванням стандартів бухгалтерського обліку та збільшення резервів на очікувані збитки. Водночас деякі країни пом'якшили параметри заходів, не гармонізованих у законодавстві ЄС, таких як ліміти та обмеження навантаження поточних доходів позичальника за кредитними зобов'язаннями або витратами на їх обслуговування. З іншого боку, Світовий банк запустив пакет допомоги, призначений для підтримки країн, що розвиваються, а європейський інвестиційний банк запустив пакет допомоги, включаючи гарантії кредитів для європейського бізнесу, лінії ліквідності для банків для надання кредитів для оборотних коштів та програму купівлі цінних паперів, забезпечених активами.

У свою чергу Європейський банк реконструкції та розвитку підготував програму солідарності, включаючи, зокрема, підтримку короткострокової ліквідності або допомогу в реструктуризації зобов'язань, у тому числі перед ЄБРР. Щодо країн єврозони Європейський механізм стабільності надав фінансову підтримку проти кризи у вигляді кредитної лінії на основі вже існуючого інструменту кредитної лінії покращення умов. Держава-член-одержувач має взяти на себе зобов'язання, що надані кошти будуть використані для фінансування витрат на охорону здоров'я, лікування та профілактику інфекцій [7]. Раніше деякі кредитні установи характеризувалися підвищеним ризиком та поганим запасом капіталу, сьогодні відбулося значне зростання кредитного ризику, а характер ризику у фінансовій системі змінився.

Перш за все зменшилася ймовірність надмірного кредитування в окремих сегментах ринку, а на його місці з'явився ризик надмірного обмеження доступності кредитів та його негативного впливу на реальну економіку. Також з'явилися нові сфери ризику, що впливають із сили та характеру поточного шоку, основним джерелом загроз є кредитний ризик у банках. Значні масштаби макроекономічного шоку призводять до погіршення фінансового стану багатьох підприємств та домогосподарств, це значно збільшує ймовірність проблем з обслуговуванням боргу в більшості видів кредитів.

Через масштаби та характер поточного шоку існує ризик недостатньої доступності кредитів, невизначені за масштабами кредитні втрати зумовлюють банки, коли можна судити про те, як зміниться рівень їхніх власних коштів у найближчі місяці. Як наслідок, тепер вони, можливо, захочуть зберегти більший надлишок власних коштів вище нормативного мінімуму та виділити вільні кошти більшою мірою для зменшення ризикових активів, а не кредитування. Після 2008 року стійкість банківської системи було значно підвищено, як за рахунок збільшення капіталу, так і за рахунок підвищення якості управління ризиками, включаючи більш розсудливу кредитну політику.

Державна фінансова підтримка компаній у період епідеміологічних загроз разом із послабленням грошово-кредитної політики, включаючи зниження процентних ставок, зменшує негативні наслідки для позичальників, тим самим сприяючи зменшенню кредитних втрат у банках. Водночас випуск буфера системних ризиків означає, що банки мають значні кошти для підтримки кредитування, що зменшує ризик кредитної кризи [5]. Однак ризик сценарію кредитної кризи оцінити важко, оскільки він залежить не тільки від масштабу і тривалості обмежень у міжособистісних контактах, ефективності заходів громадського захисту, а й від бажання самих банків надавати кредити.

До початку кризи банківський сектор загалом характеризувався високим фондом капіталу, проте деякі установи перебували у скрутному фінансовому становищі й не мали достатнього надлишку капіталу. Більш слабкі установи характеризуються низькою рентабельністю, що ще більше обмежує їх здатність поглинати збитки.

Можливі проблеми окремих суб'єктів господарювання можуть негативно вплинути на фінансовий результат інших банків у зв'язку з необхідністю нести витрати на поповнення фондів гарантування вкладів або їх усунення [1]. Існуючі джерела ризику, пов'язані з портфелем іпотечних кредитів, виражених в іноземній валюті, залишаються чинними, однак зміни, що відбулися в економіці, посилили цей ризик, з'явилися нові аспекти.

Важливість зв'язків між банківським та державним секторами зростає через посилення участі банківського сектору в казначейських облігаціях. Збільшення дефіциту бюджету, пов'язане з необхідністю вжиття заходів для обмеження прямих економічних наслідків та обмеження кредитування банків, призведе до збільшення частки казначейських облігацій у портфелях банків. Системна оцінка ризиків є важливим державним кредитним ризиком для оцінки казначейських цінних паперів, ризик, пов'язаний із житловими кредитами, змінив свою природу, і через розмір цього портфеля він може мати значний вплив на стан банків.

В умовах попередніх експансій на ринку нерухомості ризик, пов'язаний із житловими кредитами, був насамперед умовлений можливістю надмірного кредитування цього сектору, виникненням надмірної заборгованості та дисбалансу. Сьогодні ризик змінив свою природу і пов'язаний переважно з можливістю матеріалізації кредитного ризику, хоча історично житлові кредити характеризувалися дуже низькими коефіцієнтами проблемних кредитів. Зниження процентних ставок із грошово-кредитної політики призвело до зменшення внеску, а можливість продовження терміну погашення кредиту обмежує збільшення ризику в цій сфері.

Більше того, в останні роки політика кредитування банків була обережною: переважна більшість наданих кредитів була низькою, це фактори, які зменшують імовірність сильного зростання проблем з обслуговуванням цих кредитів. Нинішній економічний шок є дуже сильним, і через його наслідки для ринку праці він може стати викликом навіть у ситуації, коли попередня політика кредитування була обережною. Хоча підприємства в ЄС лише в обмеженій мірі покладаються на кредити та позики на оборотні кошти відіграє важливу роль для ліквідності підприємств. Торговий кредит також є важливим методом управління ліквідністю на підприємствах, оскільки він збільшує фінансові зв'язки між підприємствами.

З огляду на нинішній шок і незважаючи на захисні заходи громадськості, можливе обмеження короткострокових кредитів збільшує ризик трансформації ризику ліквідності в ризик платоспроможності. Подальше зниження прибутковості банків може створити додаткову проблему для фінансової системи, зниження прибутковості банківського сектору спостерігається протягом кількох років [3]. Труднощі в отриманні капіталу із зовнішніх джерел є особливим викликом для кооперативного банківського сектору та сектору стрибка, який характеризується меншою ефективністю.

Останнім часом кіберризик для фінансових установ зросли, це насамперед є наслідком упровадження дистанційної роботи. Фінансові установи особливо вразливі до зривів, пов'язаних із виникненням кібератаки, через високу роль довіри населення і високий ступінь залежності від конфіденційної інформації. Водночас період обмежень руху означав, що роль каналів віддаленого доступу в наданні фінансових послуг зростає, а їх ефективна робота стає ключем до підтримки довіри клієнтів до фінансових установ. У впровадженні нових технологічних рішень, що підтримують функціонування каналів віддаленого доступу, особливу увагу слід приділити забезпеченню їхньої високої IT-безпеки, що з огляду на швидкі темпи їх впровадження може становити додаткову проблему.

Позитивні фактори, такі як прогрес у вакцинації проти COVID-19 та збільшення масштабів фінансової підтримки після прийняття фіскального пакету США, вплинули на перегляд прогнозів зростання світової економіки вгору. У свою чергу зміни цін на державні облігації в єврозоні були менш масштабними, ніж у випадку облігацій США. У цьому разі стабілізуючий ефект справляли зниження інфляційних очікувань, помірне збільшення масштабів купівлі облігацій за програмою Європейського Центрального Банку з програми надзвичайних покупок у зв'язку з пандемією та перспектива слабшого відновлення економіки. Біржові індекси на основних фондових ринках продовжували зростати, що на тлі зростання прибутковості безпечних активів посилює занепокоєння щодо переоцінки акцій.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Форми державної допомоги включають, серед іншого, прямі субсидії, податкові пільги, аванси для єдиного підприємства, державні гарантії кредитів, взяті підприємствами, пільгові кредити для підприємств, короткострокове страхування експортних кредитів, підтримку у формі відстрочених податкових платежів або зупинення страхових внесків, соціальну підтримку у вигляді субсидій заробітної плати працівникам. Матеріалізація цього ризику збігається з довгостроковою проблемою поступового зниження прибутковості банківської справи та кредитних втрат, спричинених епідеміями.

Як правило, типовою загрозою фінансовій стабільності є надмірний борг та зростання важелів, оскільки банки послаблювали свою кредитну політику на етапі зростання фінансового циклу, які під час спаду перетворюються на збитки та руйнують капітал. В епідеміологічних ситуаціях це може обмежити доступ домогосподарств та підприємств до кредитування, поглиблюючи скорочення економічної активності. Наразі ризик надмірного скорочення кредитної кризи може виникнути не через надмірну кредитну експансію в минулому, а через наслідки епідемій та збільшення списання за юридичний ризик, що породжує невизначеність щодо майбутнього фінансового стану банків.

Список використаних джерел:

1. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр.: у 2 ч. / кол. авт.; упоряд. Я.Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
2. Кравченко М.В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика : монографія. Київ : Інформ.-аналіт. агентство, 2012. 451 с.
3. Крентовська О. Глобальна соціальна політика і міжнародне співробітництво щодо питань старіння населення. *Демократичне врядування: науковий вісник*. 2009. Вип. 4. URL : http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf (дата звернення: 15.08.2020).
4. Кризина Н.П. Державна політика України в галузі охорони здоров'я: генезис, тенденції та закономірності розвитку : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 224 с.
5. Лаврентій Д.С. Механізм державно-приватного партнерства в процесі реформування сфери охорони здоров'я в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 «Механізми держ. упр.» ; М-во освіти і науки України, ПАТ «Вищ. навч. закл. «Міжрегіон. акад. упр. персоналом». Київ, 2019. 20 с.
6. Москаленко В.Ф., Грузева Т.С., Іншакова Г.В. Регламентация права на охорону здоров'я у міжнародних нормативно-правових актах. *Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення)* : матеріали II Всеукраїнської наук.-практ. конф. (Львів, 17-18 квітня 2008 р.). Львів. URL: http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_186_01.pdf (дата звернення: 15.12.2020).
7. Охрана здоровья и права человека: ресурсное пособие / под научн. ред. И.Я. Сеньюты (версия на рус. языке). 5-е изд., доп. Львов : Издательство ЛОБФ «Медицина и право», 2015. 989 с.

References:

1. Edited by Bilyns'koyi M.M., Radysha Ya.F. (2013), *Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorov'ya* [State policy in the field of health care], Col. Monograph, 2 p., Press NADU, Kyiv, P. 1. 396 p. [Ukraine].
2. Kravchenko M.V. (2012), *Systema sotsial'noho zakhystu naselelnya yak ob'yekt derzhavnoyi polityky: metodolohiya ta praktyka* [The system of social protection as an object of state policy: methodology and practice], Monograph, Press Inform.-analit. ahentstvo, Kyiv, 451 p. [Ukraine].
3. Krentovs'ka O. (2009), "*Hlobal'na sotsial'na polityka i mizhnarodne spivrobotnytstvo shchodo pytan' starinnya naselelnya*" ["Global Social Policy and International Cooperation on Aging"], journal *Demokratychnе vryaduvannya* [Democratic governance], vol. 4. URL : http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf [Ukraine].
4. Kryzyna N.P. (2007), *Derzhavna polityka Ukrayiny v haluzi okhorony zdorov'ya: henezys, tendentsiyi ta zakonimirostyi rozvytku* [State policy of Ukraine in the field of health care: genesis, trends and patterns of development], Monograph, Press NADU, Kyiv, 224 p. [Ukraine].
5. Lavrentiy D.S. (2019), *Mekhanizm derzhavno-pryvatnoho partnerstva v protsesi reformuvannya sfery okhorony zdorov'ya v Ukrayini* [The mechanism of public-private partnership in the process of health care reform in Ukraine], Ph.D thesis: 25.00.02 "Mekhanizmy derzh. upr."; press *M-vo osvity i nauky Ukrayiny, PAT «Vysshch. navch. zakl. "Mizhrehion. akad. upr. Personalom"*, Kyiv, 20 p. [Ukraine].
6. Moskalenko V.F., Hruzyeva T.S., Inshakova H.V. (2008), "*Rehlamentatsiya prava na okhoronu zdorov'ya u mizhnarodnykh normatyvno-pravovykh aktakh*" ["Regulation of the right to health care in international regulations"], materials of the II All-Ukrainian science-practict. conf. *Medychne pravo Ukrayiny: pravovyy status patsiyentiv v Ukrayini ta yoho zakonodavche zabezpechennya (henezys, rozvytok, problemy i perspektyvy vdoskonalennya)* [Medical law of Ukraine: legal status of patients in Ukraine and its legislative support (genesis, development, problems and prospects for improvement)], Lviv. URL: http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_186_01.pdf [Ukraine].
7. Edited by Senyuty I.Ya. (2015), *Okhrana zdorov'ya i prava cheloveka* [Health protection and human rights], Resource manual, Press LOBF "Meditsina i pravo", Lviv, 989 p. [Russian].

Т. М. Стукан, асистент кафедри публічного управління та права Херсонського державного аграрно-економічного університету

ПУБЛІЧНА ВЛАДА: ХАРАКТЕРИСТИКА, ОЗНАКИ ТА ФОРМИ ПРОЯВУ

У статті узагальнено теоретичне трактування поняття «публічна влада». Досліджено основні особливості прояву публічної влади в країні. Схематично відображено процес функціонування публічної влади в державі та розглянуто взаємодію в цьому контексті керуючої та керованої систем. Охарактеризовано критерії та форми прояву публічної влади, згруповано їх за базовими ознаками. Визначено сутність категорій «публічна влада» «муніципальна влада» та приведена їх принципова відмінність. Здійснено аналіз особливостей правового регулювання сучасної публічної влади в Україні, на підставі якого виділено ряд базових функцій, які характеризують публічну владу. Наведено та охарактеризовано основні напрями здійснення публічної влади в Україні. Визначено зовнішню форму, через яку відбувається реалізація публічної влади в Україні. Акцентовано увагу на необхідності впровадження глибоких, системних та докорінних змін у системі цифрової економіки через використання підходів діджиталізації в публічному управлінні. Запропоновано створити програму або розробити стратегію оволодіння цифровими професійними навичками та компетентностями посадовими особами публічної влади з метою застосування підходів діджиталізації в публічному управлінні, використання їх безпосередньо під час виконання ними своїх функціональних обов'язків у системі публічної влади. У статті зазначено, що система органів публічної влади в Україні має декілька рівнів, через які вона і реалізується та забезпечує виконання посадовими особами функцій держави, які на них покладено. Класифіковано органи публічної влади за різними критеріями, що дозволило визначити рівень впливу, сфери та територіальну приналежність до її поширення.

Ключові слова: публічна влада, апарат публічної влади, управлінські рішення, державна влада, муніципальна влада, патронатна служба, діджиталізація в публічному управлінні.

T. M. Stukan. Public authority: characteristics, signs and forms of manifestation

Theoretical interpretation of concept “public power” is generalized in the article. The basic features of display of public power are investigational in a country. The process of functioning of public power is schematically represented in the state and co-operation is considered in this context of the sensor-based and guided systems. Criteria and forms of display of public power are described, they are grouped on base signs. Essence of categories “public power” “municipal power” and resulted them fundamental difference. The analysis of features of the legal adjusting of modern public power is carried out in Ukraine, on the basis of that the row of base functions that characterize public power is distinguished. Basic directions over of realization of public power are brought and described in Ukraine. An external form through that there is realization of public power in Ukraine is certain. Attention is accented on the necessity of introduction of deep, system and native changes for the system of digital economy through taking approach of digitalization in public. Public power is structured and its main directions are grouped, according to which the functions of the state, as well as local self-government are realized through the institutions functioning in public authorities, through the officials of these bodies. The system of public authorities in Ukraine has several levels, through which it is implemented. Structurally, they consist of a system of public authorities which includes the head of state – the President of Ukraine; the only legislative body – the Verkhovna Rada of Ukraine; state executive bodies: the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries, state committees, central bodies with special status, local state administrations; state bodies of judicial power; systems of local self-government bodies: representative, executive bodies, bodies of self-organization of the population. The fundamental difference between state power and municipal power is that the former solves issues of national importance and its decisions apply to the entire territory of the country, the latter solves problems at the local level and meets the needs of citizens of a particular locality.

Key words: public power, apparatus of public power, administrative decisions, state power, municipal power, patronage service, digitalization in public administration.

Постановка проблеми. Публічна влада в Україні ще не може відійти від застосування механізмів централізації та здійснення систематичного адміністрування, що тим самим знижує роль інститутів демократії та обмежує легалізовані елементи прояву політичної системи суспільства. Дана ситуація зумовлює те, що більшість жителів територіальних громад сіл, селищ і багатьох міст за роки незалежності не змогли відчутти результативності діяльності органів публічної влади та отримати якісні послуги від них. Для покращення даного становища слід створити дієвий механізм щодо забезпечення системи публічної влади матеріальними, фінансово-економічними, територіальними ресурсами, що дозволить їм виконувати повноваження, якими вони наділені. Вважаємо, що одним із пріоритетних напрямів розвитку України як держави є просування місцевої та регіональної демократії через застосування механізмів децентралізації, верховенства права, а це можливо за рахунок вибору нових цінностей, зокрема у сфері організації структури публічної влади. Це зумовлює

необхідність у розкритті сутності категорії «публічна влада», які вона має форми та ознаки прояву у XXI столітті, які інституційні складники її формують.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичними аспектами дослідження сутності поняття «публічна влада» займалися такі вітчизняні вчені, як М.І. Байтін, О.В. Батанов, М.Й. Вільгушинський, Л.А. Григорян, А.І. Кім, А.Р. Крусян, О.В. Лісевич, Р.М. Максимов, Є.В. Міщук та ін. Розкриття змісту категорії «місцева публічна влада» наведено в працях О.В. Батанова, О.О. Іванця, Б.В. Калиновського, П.А. Ткачука, О.В. Чернецької та ін. Разом із тим у ході постійних трансформаційних процесів, які відбуваються в соціально-політичному житті країни, актуальності не втрачає вивчення поняття «публічна влада» та розкриття його нового змісту в ході процесів децентралізації, які відбуваються в державі.

Метою статті є вивчення термінологічного інструментарію сутності дефініції «публічна влада», дослідження особливостей її прояву та методів впливу на суспільство.

Виклад основного матеріалу. Здійснюючи державне будівництво, органи влади стикаються з постійними трансформаційними перетвореннями, що відбуваються як у внутрішньому, так і зовнішньому середовищі, які зумовлюють необхідність пошуку альтернативних та дієвих механізмів щодо здійснення регулювання державними процесами в країні. У цьому контексті змінюється роль та значення публічної влади та організація роботи її органів, тому сьогодні виникає необхідність у теоретично-методологічно-практичному підході щодо розкриття сутності «публічна влада». Під даною категорією розуміється управлінська діяльність на загальнодержавному та регіональному рівнях, яка здійснюється та розповсюджується на певній території, направлена на задоволення потреб, вирішення проблемних питань суспільства, реалізація якої забезпечується через апарат управління, котрий є скоординованою системою, що побудована з урахуванням принципів взаємодоповнення і єдиноначальства. Апарат публічної влади підпорядковує собі соціальні групи через діючі нормативно-правові, підзаконні акти, розпорядчі документи. Якщо тлумачити сутність публічної влади із законодавчої точки зору, то це – здатність державних і недержавних суб'єктів впливати на рішення, дії або бездіяльність фізичних і юридичних осіб та/або вирішувати юридичну долю неживих об'єктів, маючи на меті досягнення суспільно значущих цілей [2, с. 19–20]. Публічна влада створює взаємодію між керуючою і керованою системами суспільства, що підпорядковуються єдиним загальним правилам, що існують у державі, враховуючи потреби соціальних груп для забезпечення їх життєдіяльності (рис. 1).

Діяльність публічної влади в країні реалізується через керуючу та керовану системи, де перша на другу діє через застосування методів та управлінських рішень. Відбувається це через вплив апарату управління на інституційному, управлінському та технічному рівнях на керовану систему, а це забезпечує виконання щоденних операцій та дій, координацію роботи всіх структур, здійснення контролю за виконанням виробничих завдань за безпосереднє використання матеріальних ресурсів, що, як результат, призводить до задоволення соціальних потреб громадян.

До ознак прояву публічної влади в країні відносяться [2, с. 19–20]:

- вплив на поведінку людей через ухвалення відповідних рішень, здійснення певного роду діяльності або досягнення прогнозованого стану суспільних відносин;
- авторитетність, визнана суспільством або значною частиною цього населення;
- монополізм на ухвалення рішень, вчинення дій, допущення бездіяльності в певних правовідносинах;



Рис. 1. Процес функціонування публічної влади в країні

Джерело: сформовано автором за даними [2, с. 22–25]

– суб'єкти публічної влади забезпечуються необхідними ресурсами: фінансовими, матеріальними, кадровими. Люди, які працюють у сфері публічної влади на відповідних посадах, проходять фаховий відбір, підготовку і перепідготовку в залежності від напрямку їхніх професійних обов'язків;

- офіційність;
- автономність;
- нормативне регулювання суспільних відносин через формування загальнообов'язкових правил поведінки;
- примусовий характер – обов'язковість виконання рішень, юридична сила яких поширюється на учасників суспільних відносин.

Узагальнюючи кожен із критеріїв публічної влади, їх можна згрупувати в 7 базових класифікаційних ознак, які чітко описують її сутність та прояви в суспільстві:

- 1) впливовість;
- 2) авторитет;
- 3) монополія;
- 4) фінансування;
- 5) офіційність;
- 6) автономність;
- 7) нормативне регулювання.

Публічна влада проявляється у двох формах: державна влада та муніципальна влада, що реалізують свою діяльність через загальнодержавні органи та органи місцевого самоврядування.

Державна влада – система структур, органів, установ, які реалізують функції держави через цілеспрямовану управлінську діяльність усіх органів держави, що направлена на упорядкування, організацію життя, забезпечення стабільності та розвитку суспільства.

Під муніципальною владою розуміють систему владних відносин, у межах якої здійснюється реалізація функцій і повноважень органів місцевого самоврядування. Дана форма публічної влади діє в інтересах територіальних громад, свою діяльність провадить через виконавчі органи та посадових осіб, правовий статус яких визначається Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами. Характеризує муніципальну владу в країні також і низка функцій, які вона виконує, а це: політична (формування цілей, завдань, перспектив розвитку кожної зі сфер виробничо-господарської діяльності громади; налагодження відносин з органами державної влади, політичними партіями, громадськими об'єднаннями тощо); виконавчо-розпорядча (видання розпоряджень, рішень, що є обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, юридичними особами та громадянами); контрольно-наглядова (здійснення дій з контролю і нагляду за виконанням встановлених муніципальними правовими актами загальнообов'язкових правил поведінки); управління муніципальним майном; надання муніципальних послуг безоплатно або за регульованими цінами громадянам та організаціям у сфері освіти, охорони здоров'я, культури та в інших галузях.

Принциповою відмінністю державної влади від муніципальної є те, що перша вирішує питання загальнодержавного значення та її рішення розповсюджуються на всю територію країни, а друга розв'язує проблеми місцевого рівня та забезпечує задоволення потреб громадян конкретного населеного пункту країни.

Зовнішньою формою, через яку здійснюється реалізація публічної влади в Україні, є: для законодавчої гілки влади – законотворчість; для виконавчої гілки влади – публічне адміністрування; для судової гілки влади – правосуддя. Тому аналіз особливостей правового регулювання сучасної публічної влади в Україні дають підстави виокремити такі напрями її здійснення (рис. 2.).

Враховуючи функції держави, які вона здійснює, доцільно в цьому контексті виділити шість напрямів публічної влади в Україні: політичну, державну, патронатну, безпекову, правничу, муніципальну. Кожен напрям має свій перелік суб'єктів (ті, хто здійснюють вплив) та об'єктів (ті, на кого здійснюється вплив), які виконують свої функціональні обов'язки згідно з тими нормативно-правовими актами, які регулюють їхню діяльність.

Політичний напрям здійснення публічної влади полягає у формуванні положень, розробленні заходів щодо реалізації державної політики у всіх сферах суспільного життя країни. Головними суб'єктами, які задають курс розвитку в даній сфері, є Президент України, народні депутати, члени Кабінету Міністрів України, заступники міністрів. Державний напрям передбачає, що це публічна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань та функцій держави. Здійснюється апаратом Верховної Ради України, Радою національної безпеки і оборони України, секретаріатом Кабінету Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, органами прокуратури, суду, військового управління; закордонними дипломатичними установами, рахунковою палатою. Безпековий напрям – основним завданням є оборонна діяльність, захист суверенітету, територіальної цілісності держави, забезпечення національної безпеки та безпеки громадян. Правовий напрям у системі публічної влади забезпечує здійснення правосуддя через виконання своїх професійних обов'язків суддями і прокурорами. Муніципальна сфера в країні реалізується через органи місцевого самоврядування, через виборні та адміністративні посади, їхня діяльність

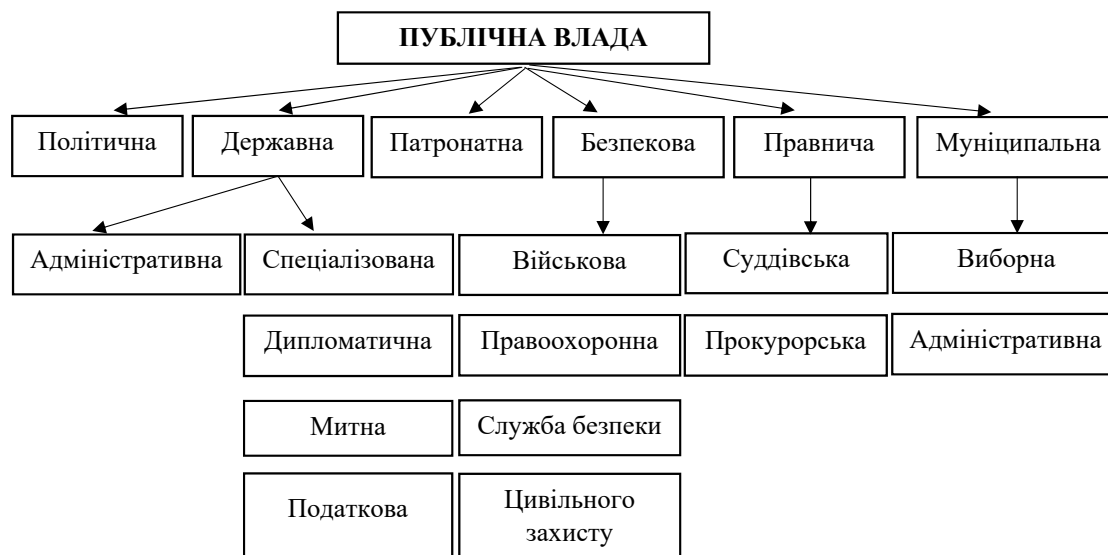


Рис. 2. Основні напрями здійснення публічної влади в Україні

Джерело: сформовано автором за даними [1, с. 47–57].

спрямована на реалізацію програм, які забезпечують розвиток територіальної громади. Патронатний напрям у публічній владі здійснює консультативно-дорадчі, аналітичні й комунікаційні функції щодо забезпечення діяльності керівних працівників державних органів та органів місцевого самоврядування. Регламентується Кодексом законів про працю. Саме за такими напрямами сформована та здійснює свою діяльність публічна влада в Україні, реалізуючи при цьому виконання всіх функцій держави, які на неї покладені.

Система органів публічної влади в Україні має декілька рівнів, через які вона і реалізується. Структурно вони складаються із системи органів державної влади, до якої входять: глава держави – Президент України; єдиний орган законодавчої влади – Верховна Рада України; державні органи виконавчої влади: Кабінет Міністрів України, міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом, місцеві державні адміністрації; державні органи судової влади; системи органів місцевого самоврядування: представницькі, виконавчі органи, органи самоорганізації населення. Діяльність даних систем публічної влади є чітко розмежованою, і здійснюють вони її у відповідності до Конституції України та діючого законодавства.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. У ході проведеного дослідження було узагальнено сутність публічної влади та визначено, що це діяльність суб'єктів органів влади всіх рівнів, до компетенцій та повноважень яких входить формування дієвих механізмів, що включатимуть здійснення результативного управління територіальною громадою у сферах бюджету, освіти, охорони здоров'я, комунальної власності, будівництва, житлово-комунального господарства, транспорту, соціально-економічного та культурного розвитку з долученням до цих процесів усіх зацікавлених сторін. До ознак, які характеризують публічну владу, відносять такі: безособовість; поширюється на все суспільство; джерелом влади є народ; здійснюється в межах законотворчості, публічного адміністрування та на принципах правосуддя; існує громадський контроль; ураховується громадська ініціатива. Також визначено принципову відмінність між категоріями «державна влада» та «муніципальна влада» через низку класифікаційних ознак, які характеризують дані дефініції. За територіальним принципом, перша має вплив загальнодержавний, друга – локальний, тобто поширюється на ту територіальну громаду, яка її сформувала та надала можливість від свого імені представляти інтереси на певній території; за формою реалізації – державна влада є законодавчою, виконавчою, судовою, муніципальна влада реалізує свої повноваження через органи місцевого самоврядування в межах чинного законодавства. Структуровано публічну владу та згруповано її основні напрями, за якими відбувається реалізація функцій держави, а також місцевого самоврядування через інституції, що функціонують в органах публічної влади через посадових осіб цих органів. Враховуючи цифрову трансформацію, що відбувається у всіх сферах суспільного життя, ефективним буде для органів публічної влади та публічного адміністрування в країні впровадження діджиталізованого публічного управління, тому як натепер розвиток держави без глибоких, системних та докорінних змін у системі цифрової економіки не є можливим. Результативним даний процес в органах публічної влади буде через створення і впровадження програми або стратегії цифрової грамотності та майстерності, що передбачатиме оволодіння посадовими особами професійними цифровими навичками та компетентностями.

Список використаних джерел:

1. Малиновський В.Я. Публічна служба в Україні : підручник. Київ : Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.
2. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 304 с.
3. Михаліцька Н.Я., Верескля М.Р., Михаліцький В.С. Адміністративний менеджмент : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2019. 320 с.
4. Стукан Т.М. Аналіз європейської системи інституційного забезпечення молодіжної політики. *Фаховий науковий журнал «Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління»*. 2021. Том 32 (71) № 4, С. 79–86. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.4/13>
5. Стукан Т.М. Термінологічний інструментарій дослідження дефініцій «державне управління» та «публічне управління». *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 2(7). С. 462–468.

References:

1. Malinovskij V.Ya., (2018) *Publiczna sluzhba v Ukraini* [Public service in Ukraine]. Pidruchnik. Kyiv : Vidavnichij dim «Kondor», 312 p. [Ukraine].
2. Melnik R.S., (2019) *Zagalne administrativne pravo v pitannyah i vidpovyah* [General administrative law in questions and answers]. Navch. posib. Kyiv : Yurinkom Inter, 304 c. p. [Ukraine].
3. Mihalicka N.Ya., Veresklya M.R., Mihalickij V.S. (2019) *Administrativnij menedzhment* [Administrative management]. Navchalnij posibnik. Lviv : LvDUVS, 320 p. [Ukraine].
4. Stukan T.M. (2021) *Analiz yevropejskoyi sistemi institucijnogo zabezpechennya molodizhnoyi politiki*. [Analysis of the European system of institutional support for youth policy] *Fahovij naukovij zhurnalu «Vcheni zapiski Tavrijskogo nacionalnogo universitetu imeni V.I. Vernadskogo. Seriya: Derzhavne upravlinnya»* [Professional scientific journal “Scientific Notes of Tavriya National University named after VI Vernadsky. Series: Public Administration”]. Tom 32(71) № 4. pp. 79–86. DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.4/13>
5. Stukan T.M. (2017) *Terminologichnij instrumentarij doslidzhennya definicij «derzhavne upravlinnya» ta «publichne upravlinnya»*. [Terminological tools of concept research “governance” and “public management”] *Visnik Nacionalnogo universitetu civilnogo zahistu Ukraini. Seriya: Derzhavne upravlinnya*. [Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine. Series: Public Administration.] Vip. 2(7). pp. 462–468.

В. Дж. Тогобицька, кандидат психологічних наук,
докторант Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМИ РИЗИКАМИ В УМОВАХ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ

У статті здійснено комплексне наукове обґрунтування та дослідження проблематики організаційно-правових засад та механізмів державного управління соціально-економічними ризиками в умовах діджиталізації.

Акцентовано увагу на тому, що в складних сучасних державно-суспільних процесах, а також відносинах у сфері суб'єктів господарської та підприємницької діяльності, важко уявити їх функціонування без використання інформаційних і цифрових технологій, адже їх використання полегшило і навіть змінило різні сфери підприємницької діяльності й, відповідно, управлінські процеси у сфері бізнес-адміністрування. Натепер у науковій літературі зустрічаються дослідження, що стосуються такого явища, як діджиталізація, які носять переважно описовий характер і стосуються різних сфер діяльності сучасного суспільства, зокрема, наслідків діджиталізації для сучасного суспільства, безпосередньо на рівні підприємств, вплив на підприємства різних сфер діяльності, а також питання діджиталізації різних секторів економіки. Натомість поняття «діджиталізація» і його місце в процесах бізнес-адміністрування підприємницьких структур та соціально-економічних відносин набуває все більшого й особливого значення.

Зроблено висновок, що управління та бізнес-адміністрування підприємницької структури в умовах діджиталізації суспільства повинні мати низку специфічних особливостей, зокрема, підприємець повинен з урахуванням сучасних технологій стати повністю клієнтоорієнтованим перед підприємницькою структурою. При цьому клієнтоорієнтованість за традиційної економіки та цифрової економіки носить різний характер: у традиційній економіці управління потребами клієнтів у компанії в цілому, а за цифровізації економіки – запитів конкретного споживача; каналами просування за традиційної економіки виступають переважно офлайн-комунікації, а за цифрової економіки – діджиталізаційні елементи державного управління. Перехід до клієнтоорієнтованості в умовах цифрової економіки є важливим управлінським процесом, що вимагає змін не тільки в окремих бізнес-процесах підприємницьких структур, а й у роботі всієї організації, тобто повинні бути внесені певні вищевказані корективи в бізнес-адміністрування підприємницької структури взагалі.

Ключові слова: державне управління, соціально-економічні ризики, діджиталізація, механізми державного управління, цифрова трансформація.

V. D. Tohobytska. Organizational and legal principles and mechanisms of public management of socio-economic risks in the conditions of digitalization

The article provides a comprehensive scientific substantiation and study of organizational and legal principles and mechanisms of public management of socio-economic risks in the context of digitalization.

Emphasis placed on the fact that in complex modern state and social processes, as well as relations in the field of economic and entrepreneurial activities, it is difficult to imagine their functioning without the use of information and digital technologies, because their use has facilitated and even changed various areas of business and respectively management processes in the field of business administration. To date, in the scientific literature there are studies on such a phenomenon as digitalization, which are mainly descriptive in nature and relate to various areas of modern society, including the consequences of digitalization for modern society, directly at the enterprise level, the impact on enterprises of various fields. As well as the issue of digitalization of various sectors of the economy. Instead, the concept of "digitalization" and its place in the processes of business administration of business structures and socio-economic relations is becoming increasingly important.

It concluded that the management and business administration of the business structure in the digitalization of society should have a number of specific features, in particular, the entrepreneur should, taking into account modern technologies, become a story customer-oriented to the business structure. At the same time, customer orientation in the traditional economy and digital economy is of different nature: in the traditional economy, managing customer needs in the company as a whole, and in the digitalization of the economy – the needs of a particular consumer; as channels of advancement in the traditional economy are mainly offline communications, and in the digital economy – digitalization elements of public administration. The transition to customer orientation in a digital economy is an important management process that requires changes not only in individual business processes of business structures, but also in the work of the whole organization, certain adjustments must be made to the business administration of the business structure in general.

Key words: public administration, socio-economic risks, digitalization, mechanisms of public administration, digital transformation.

Постановка проблеми. У складних сучасних державно-суспільних процесах, а також відносинах у сфері суб'єктів господарської та підприємницької діяльності, важко уявити їх функціонування без використання інформаційних і цифрових технологій, адже їх використання полегшило і навіть змінило різні сфери підприємницької

діяльності й, відповідно, управлінські процеси у сфері бізнес-адміністрування. Натепер у науковій літературі зустрічаються дослідження, що стосуються такого явища, як діджиталізація, які носять переважно описовий характер і стосуються різних сфер діяльності сучасного суспільства, зокрема наслідків діджиталізації для сучасного суспільства безпосередньо на рівні підприємств, вплив на підприємства різних сфер діяльності, а також питання діджиталізації різних секторів економіки. Натомість поняття «діджиталізація» і його місця в процесах бізнес-адміністрування підприємницьких структур та соціально-економічних відносин набуває все більшого особливого значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковому середовищі теоретичні та прикладні засади й аспекти предмету дослідження досить часто привертала увагу вітчизняних та закордонних учених різних наукових сфер, зокрема адміністративістів, правників, філософів, управлінців, які були направлені на дослідження інститутів електронної демократії та електронного врядування такими авторами, як І. Арістова, В. Бабаєв, В. Дрешпак, О. Орлов, В. Биркович, В. Дрешпак, Н. Грицяк, О. Кабанець, О. Карпенко, П. Клімушин, В. Куйбіда, І. Лопушинський, В. Наместнік, А. Семенченко, С. Соловійов, С. Чукут та ін. Водночас зазначені вчені, як правило, розглядали сферу державного управління та вплив на його сутність і специфіку діджиталізації в цілому, але проблематика визначення організаційно-правових засад і механізмів державного управління соціально-економічними ризиками в умовах діджиталізації ще не отримала належного теоретико-прикладного обґрунтування та дослідження.

Метою статті є наукове обґрунтування і дослідження проблематики організаційно-правових засад та механізмів державного управління соціально-економічними ризиками в умовах діджиталізації.

Виклад основного матеріалу. Цифрова трансформація в державному управлінні розглядається як одна з умов збереження конкурентоспроможності України у світовій економіці. Натепер спостерігається значне зростання цифрових технологій, що не може не вплинути на необхідність інтеграційних та трансформаційних змін процесів бізнес-адміністрування підприємницьких структур. Активне використання цифрових технологій, мобільних пристроїв і багато іншого призводить до необхідності глобальних модифікацій тих чи інших процесів і методів управління в різних векторах діяльності підприємницьких структур. Про необхідність упровадження цифрових технологій у підприємницьку діяльність, а також визначення організаційно-правових засад та механізмів державного управління соціально-економічними ризиками в умовах діджиталізації вказується в різних нормативно-правових аспектах [1, с. 200].

Щодо необхідності трансформації системи бізнес-адміністрування підприємницьких структур в умовах діджиталізації суспільства говорить порівняльний аналіз динаміки цифровізації економіки в Україні та зарубіжних країнах. У розвинених країнах частка цифрової економіки у ВВП становить 5,5%, у країнах, що розвиваються, – 4,9%, але згідно з аналітичними відомостями, в Україні такий показник становить 2,8% [2, с. 112–113].

У програмі розвитку цифрової економіки серйозну увагу приділено розвитку високих технологій і цифрових платформ, а зростаюча необхідність упровадження технологічних інновацій вимагає не тільки наявності нових компетенцій персоналу, а й наявності здатних до генерації та впровадження цих інновацій підприємницьких структур, що потребує впровадження якісно нової концепції у сфері організаційної інерції та зміни підходів до бізнес-адміністрування підприємницьких структур [3, с. 40].

Питання діджиталізації в загальносвітовій і цифровій трансформації стосуються значної кількості проєкцій та заходів у відповідних підприємницьких структурах. Зміни технологій тягнуть за собою зміни в бізнес-процесах підприємницьких структур, а також у сфері державно-управлінських відносин, що зачіпають: персонал; фінанси; маркетинг; логістику; виробничий процес і великі інші бізнес-процеси підприємницької структури [4, с. 19].

В умовах швидкозростаючих інформаційних технологій підприємницькі структури змушені втілювати сучасні технології у свою діяльність. Крім цього, виникла необхідність упровадження в роботу підприємницьких структур блокчейнів, оболонкових обчислень, нейронних мереж і багатьох інших технологій. Усе це веде до необхідності у висококваліфікованому персоналі. У деяких видах підприємницької діяльності високотехнологічно підготовлені кадри відіграють особливу роль у цифровому бізнесі, що прямо та опосередковано впливає й на засади державного управління.

Своєю чергою варто зауважити, що цифрова послуга має низку особливостей, зокрема: метод обслуговування в разі цифрових послуг дистанційний; послуга доступна в будь-який момент часу; віддаленість доступу; цифрове середовище надання послуг; абсолютна конфіденційність надання послуги; більш низькі операційні затримки; велика гнучкість споживання сектору.

Трансформація системи бізнес-адміністрування в умовах активного розвитку цифрової економіки зачіпає і виробничий процес у разі ведення бізнесу у сфері виробництва [5]. Зростає необхідність кардинальної зміни процесу управління виробництвом у зв'язку із залежністю виробництва від використання цифрових технологій. Впровадження цифрових технологій у виробничий процес дає виробничим підприємницьким структурам ряд переваг: відбувається підвищення гнучкості виробництва і динамічний розвиток основних характеристик виробничого процесу. За рахунок зростання оперативності управління з'являється можливість мати більш високі конкурентні переваги, що, відповідно, може мати наслідком підвищення ефективності діяльності кожною управлінською структурою [6, с. 59].

Внаслідок перекладу в цифровий вигляд різних управлінських, господарських, соціальних процесів держава, компанії та приватні особи активно накопичують персональні дані, які в цифровому суспільстві стають значущим активом, що має високу цінність. Можна констатувати, що ринок персональних даних – це вже реальність. Однак дієвих інструментів контролю і регулювання цього ринку в держави поки немає. Держава також зацікавлена і в зборі персональних даних як основи створення ефективної системи управління, маючи при цьому необмежений обсяг правових можливостей. Однак будь-які інформаційні системи, в тому числі й створювані на майданчику державних структур, на жаль, уразливі перед несанкціонованим втручанням. Все це створює ситуацію потенційної загрози порушення прав громадян [7, с. 184].

Інше важливе питання, яке несе в собі діджиталізація, – це статус самої держави, її роль в управлінні суспільними процесами, в реалізації цілої низки конституційно-правових принципів, а особливо чітко ці зміни простежуються в соціальній сфері. Вважаємо, що державі доведеться шукати нову точку балансу у сфері реалізації принципу соціальної держави. Це зумовлено впливом цифровізації економіки на суспільство, адже саме на сучасному етапі українського державотворення суспільством найбільш болісно і гостро сприймається надмірне соціальне розшарування. При цьому, на думку переважної частини вчених, проблема соціального розшарування тільки посилюється, що пов'язано з автоматизацією виробництва, що призведе до радикального скорочення робочих місць – мільйони людей можуть втратити роботу, а з нею – не тільки матеріальне благополуччя, але й низку соціальних гарантій.

Діджиталізація вже зачіпає найважливіші державно-правові інститути, що стосуються формування органів державної влади та реалізації публічної влади. Через діджиталізацію створюються умови, які можуть вплинути на тип сучасної представницької демократії, принаймні вигляд цілого ряду існуючих державних інститутів може змінитися. Кроки в цьому напрямі робить і сама держава, що яскраво простежується в реалізації окремих аспектів державно-управлінських програм у сфері реалізації цифрової економіки [8, с. 9].

Отже, впровадження подібних інновацій може якісним чином позначитися не тільки на окремих витках державно-управлінської діяльності, але застосування відповідних технологій спрощує і максимально здешевлює процедуру виявлення думки населення і процедуру голосування. Це означає, що певної трансформації може зажадати і стале співвідношення між формами представницької і безпосередньої демократії. Запит суспільства на вдосконалення форм участі громадян у здійсненні публічної влади, в тому числі із застосуванням інформаційних технологій, вельми помітний, на що намагається реагувати і наша держава. Прикладом застосування подібних технологій у державному управлінні може стати ініціативне бюджетування, тобто розподіл певної частки бюджету на основі пропозицій мешканців [9, с. 44]. Причому звучать ідеї реалізовувати ініціативне бюджетування, в тому числі через механізм інтернет-голосування з використанням системи ідентифікації. Необхідно відзначити, що представлений підхід заслуговує на підтримку, оскільки спрямований на розширення прав громадян щодо участі в управлінні справами держави.

Втілення подібних технологій зажадає формування особливого середовища довіри до органів влади в цілому і до сформованого ними цифрового простору. Незважаючи на серйозні технічні досягнення, впровадження відповідної технології має серйозні ризики, пов'язані, з одного боку, з проблемами легітимності результатів інтернет-голосувань, а з іншого боку – із психологічними особливостями участі громадян у цьому процесі.

Серйозний тиск діджиталізації відчувається і по відношенню до системи правосуддя, адже сучасні цифрові технології забезпечують можливість створення цифрового середовища, яке спроможне замінити собою систему окремих органів у сфері діяльності органів державної влади. Таким чином, діджиталізація державних інститутів і процесів управління призводить до необхідності трансформації цих інститутів, а також ставить перед суспільством і державою нові завдання, вирішити які перевіреними й відомими методами вже неможливо. Окремо варто зауважити, що, спостерігаючи процес трансформації колишньої системи світоустрою, в тому числі й у соціальній сфері як найважливішого його складника, ми можемо констатувати, що в разі зовнішнього збереження всіх традиційних інститутів і механізмів її регулювання реальні відносини все в більшій мірі трансформуються. Досягнута межа соціальних витрат змушує уряди шукати ефективні рішення, і таким рішенням виявляється приватизація соціальної сфери. Однак як тільки щось потрапляє у сферу ринкових відносин, на нього поширюється дія ринкових законів – скорочення витрат і максимізація прибутку. Власне, сам ринок і є механізмом вільної конкуренції, де «присуджується» перемога тому, хто зміг запропонувати більш дешевий масовий продукт. Переклад усієї соціальної сфери на ринкові рейки не просто видозмінює реальність, але докорінно трансформує її, перетворюючи у свою протилежність і одночасно ускладнюючи її аналіз. Отже, просування нових, перш за все цифрових технологій, що мають потенціал до вирішення сформованих у цій сфері проблем, нерідко зумовлюється суто фінансовою логікою, завданнями максимізації прибутку, а не зацікавленістю в тому, щоб зробити процес отримання знань більш цікавим, ефективним, доступним, спрямованим на розкриття унікальних здібностей тощо. Треба розуміти, що це є не питанням чийогось усвідомленого вибору, це жорсткий аспект конкурентної боротьби. І приклади того, як окремі держави, які намагалися, наприклад, знизити вартість ліків для своїх громадян, програвали в судах транснаціональним компаніям, досить показові, але це ж відбувається і в соціально-трудовій сфері – підприємства,

існуючі в класичній індустріальній парадигмі організації виробництва, свідомо не витримують конкуренції з платформними сервісами із соціальних витрат і змушені будуть, так чи інакше, адаптуватися, перетворюючись у платформи, або розорятися. Однак у результаті скорочується сукупний платоспроможний попит, який повинен сприяти зростанню економіки і створювати робочі місця [10, с. 140].

Можливості держав щодо фінансування соціальних витрат скорочуються ще більше. Тривожним трендом сучасності, як ми вже відзначали, стає зростання соціальної нерівності. І така нерівність із кількісного (нерівність у доходах) усе більше стає якісним показником – нерівність у доступі до роботи, до соціальної політики, до освіти та охорони здоров'я, за яких «суспільні потреби» стали (принаймні на нормативному рівні) «суспільним благом», що стрімко перетворюється на «послуги». І процес є наочною ілюстрацією того, як паралельно зі зміною реалій життя відбувається трансформація основних суспільно-політичних і наукових концептів попередньої епохи.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, можна зробити висновок, що управління та бізнес-адміністрування підприємницької структури в умовах діджиталізації суспільства повинні мати ряд специфічних особливостей, зокрема, підприємець повинен з урахуванням сучасних технологій стати повністю клієнтоорієнтованим перед підприємницькою структурою. При цьому клієнтоорієнтованість за традиційної економіки і цифрової економіки носить різний характер: у традиційній економіці управління потребами клієнтів у компанії в цілому, а за цифровізації економіки – запитів конкретного споживача; як канали просування за традиційної економіки виступають переважно офлайн-комунікації, а за цифрової економіки – діджиталізаційні елементи державного управління. Перехід до клієнтоорієнтованості в умовах цифрової економіки є важливим управлінським процесом, що вимагає змін не тільки в окремих бізнес-процесах підприємницьких структур, а й загалом у роботі всієї організації, тобто повинні бути внесені певні корективи в бізнес-адміністрування підприємницької структури взагалі.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні : навчальний посібник. Київ : Видавництво ТОВ «СОМІ», 1999. 432 с.
2. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління. Київ : Видавництво НАДУ, 2003. 210 с.
3. Бандурка О.М. Державне регулювання економіки. Харків : Видавництво Університету внутр. справ, 2000. 160 с.
4. Беликова Т.Ю., Мищенко С.Г. Управление стратегическим развитием жизнеспособных экономических систем: модели, механизмы и инструменты : монография. Киев, 2012. 381 с.
5. Биркович Т.І., Биркович В.І., Кабанець О.С. Механізми публічного управління у сфері цифрових трансформацій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1488> ; DOI: 10.32702/2307-2156-2019.9.2
6. Грабар Н.С., Хмиров І.М. Становлення та трансформація механізмів державного управління (на прикладі управління інтелектуально-інноваційними ресурсами економіки в Україні). *Вісник НУЦЗУ. Серія «Державне управління»*. 2021. Вип. 1(14). С. 58–65.
7. Ковальчук К.Ф. Інноваційно-інвестиційна політика сталого розвитку регіонів України: від теорії до практики. Донецьк : ІМА-прес, 2012. 214 с.
8. Куйбіда В.С., Карпенко О.В., Наместнік В.В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Серія: Державне управління*. 2018. № 1. С. 5–10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3
9. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща : монографія. Полтава : ПолтНТУ, 2012. 243 с.
10. Орехова Т.В. Теоретичні і прикладні проблеми моделювання сталого розвитку економічних систем : монографія. Донецьк : Сучасний друк, 2013. 467 с.

References:

1. Aver'yanov, V.B. (1999). Derzhavne upravlinnya v Ukraini [Government ruled in the Ukraine]. Vidavnitzvo TOV "SOMI", Kyiv, Ukraine [in Ukrainian].
2. Bakumenko, V.D. (2003). Theoretical and organizational principles of public administration [Teoretichni ta organizacijni zasadi derzhavnogo upravlinnya]. Kyiv, Ukraine [in Ukrainian].
3. Bandurka, O.M. (2000). State regulation of the economy [Derzhavne reguluyvannya ekonomiku]. Harkiv, Ukraine [in Ukrainian].
4. Belikova, T.Y. and Mishchenko, S.G. (2012). Management of strategic development of viable economic systems: models, mechanisms and tools : monograph [Upravlenie strategicheskim razvitiem zhiznesposobnyh ekonomicheskikh sistem: modeli, mekhanizmy i instrumenty : monografiya]. Kiev, Ukraine [in Ukrainian].

5. Byrkovych, T.I., Byrkovych V.I., Kabanets O.S. (2019). “Mekhanizmy publichnoho upravlinnya u sferi tsyfrovyykh transformatsiy” [“Mechanisms of public control in the field of digital transformations”]. Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok [Public Administration: Improvement and Development], vol. 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1488>. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.9.2 [in Ukrainian].

6. Grabar, N.S. and Khmyrov, I.M. “Formation and transformation of mechanisms of public administration (on the example of management of intellectual and innovative resources of the economy in Ukraine) [Stanovlennya ta transformaciya mekhanizmov derzhavnogo upravlinnya (na prikladi upravlinnya intelektualno-innovacijnimi resursami ekonomiki v Ukraini)]”. Bulletin of NUTSZU. Public Administration Series. 1(14). (2021): 58–65.

7. Kovalchuk, K.F. (2012). Innovation and investment policy of sustainable development of the regions of Ukraine: from theory to practice [Innovacijno-investicijna politika stalogo rozvitku regioniv Ukraini: vid teorii do praktiki]. Donetsk, Ukraine. [in Ukrainian].

8. Kuybida, V.S., Karpenko O.V., Namestnik V.V. (2018), “Tsyfrove vryaduvannya v Ukraini: bazovi definitsiyi ponyatiyno-katehorial'nohoaparatu”, [“Digital Governance in Ukraine: Basic Definitions of the Conceptual and Categorical Apparatus”], journal Visnyk Natsionalnoyi akademiyi derzhavnogo upravlinnya pry Prezydentovi Ukrainy. Seriya : Derzhavne upravlinnya [Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Series: Public Administration], vol. 1, pp. 5–10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3 [in Ukrainian].

9. Lakhyzha, M.I. (2012). Modernizatsiia publichnoi administratsii: dosvid Respubliky Polshcha. Poltava : PoltNTU [in Ukrainian].

10. Orekhova, T.V. Theoretical and applied problems of modeling sustainable development of economic systems: a monograph [Teoretichni i prikladni problemi modelyuvannya stalogo rozvitku ekonomichnih sistem : monografiya]. Donetsk, 2013. Print.

Д. О. Харечко, кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Гжицького

Ю. П. Пронюк, аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Гжицького

О. П. Гентош, асистент кафедри права Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Гжицького

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В ПЕРІОД КАРАНТИННИХ ОБМЕЖЕНЬ ТА ЕПІДЕМІОЛОГІЧНИХ ЗАГРОЗ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ПАНДЕМІЧНИХ ВИКЛИКІВ В УКРАЇНІ

З початку розповсюдження пандемії COVID-19 служби соціального захисту працюють безперервно та ефективно, надаючи підтримку окремим особам та сім'ям відповідно до епідемічної ситуації, захищаючи становище людей та сімей із груп особливо високого ризику, також надають необхідну допомогу відповідно до своїх компетенцій. З огляду на загальну безпеку здоров'я працівників щодо всіх громадян, включаючи клієнтів служби захисту, було вжито низку заходів та прийнято чіткі правила дії. У багатьох державах було вирішено, що обслуговування громадян може відбуватися тільки після попереднього запису за телефоном або електронною поштою.

Спочатку ніхто не міг передбачити наслідки, які в кінцевому підсумку спричинить коронавірус як гостра респіраторна хвороба. Зокрема, працівники центрів соціального захисту побачили необхідність організації допомоги людям та сім'ям, які користуються системою соціальної підтримки. В осіб, які не отримують належної підтримки, можуть виникнути серйозні порушення в когнітивному та поведінковому функціонуванні. Матеріальна та нематеріальна підтримка, надана службами соціальної допомоги в умовах пандемії COVID-19, стала викликом для всього зайнятого персоналу, зокрема для соціальних працівників, координаторів сімейної опіки та піклування.

Діючи превентивно, було прийнято рішення тимчасово скоротити безпосереднє обслуговування клієнтів до мінімуму, змінивши лише форму обслуговування. Розгляд заяв, надання пільг і надання консультацій спеціалісти проводили насамперед в електронному форматі. Крім того, в системі соціальної допомоги необхідно впроваджувати заходи для покращення ефективності служби соціального захисту. Вони включають, серед іншого, інформацію про способи надання послуг, отримання та розгляд питань і доставки кореспонденції, адресованої службі соціального захисту та можливість для людей і сімей скористатися дистанційною психологічною допомогою, яку надають психологи.

У цьому контексті розглядається питання підтримки та соціального забезпечення в умовах пандемії COVID-19 як виклику для соціальних служб. Важливим є представити не лише діяльність служби, а й реалізацію форм підтримки, співпрацю з іншими суб'єктами соціальних служб та роль соціального працівника в даній ситуації. Поширення коронавірусу в державі та оголошення надзвичайної ситуації реорганізує роботу органів соціального захисту населення як з точки зору забезпечення життя та здоров'я персоналу, так і норм надання пільг, розроблення чітких та прозорих процедур розгляду справ в умовах карантинних обмежень та ризику зараження.

Ключові слова: епідеміологічні загрози, державна соціальна політика, пандемічні впливи, соціальні працівники, карантинні обмеження, допомога.

D. O. Kharechko, Yu. P. Proniuk, O. P. Gentosh. Features of the state social policy in the period of quarantine restrictions and epidemiological threats at the present stage of pandemic challenges in Ukraine

Since the beginning of the COVID-19 pandemic, social services have been providing uninterrupted and effective assistance to individuals and families in response to the epidemic, protecting the situation of people and families at high risk, and providing the necessary assistance in accordance with their competencies. In view of the general health of workers, a number of measures have been taken and clear rules of procedure have been taken for all citizens, including clients of the protection service. Direct customer service was excluded, and it was decided that in exceptional cases, customer service may take place in designated premises of the social security service, but only after prior registration by phone or e-mail.

At first, no one could have predicted the consequences that the coronavirus would eventually cause as an acute respiratory illness. In particular, employees of social protection centers saw the need to help people and families who use the social support system. People who do not receive proper support can develop serious cognitive and behavioral disorders. Thus, the emotional, material and intangible support provided by social services in the context of the COVID-19 pandemic has been a challenge for all staff employed, in particular for social workers, family care and care coordinators.

Acting preventively, it was decided, in particular, to temporarily reduce direct customer service to a minimum, changing only the form of service. Applications, benefits and consultations with specialists were considered primarily in electronic format. In addition, the social assistance system needs to implement measures to improve the efficiency of the social protection service. These include, inter alia, information on how to provide services, receive and consider questions and deliver correspondence addressed to the social security service and the opportunity for people and families at risk of crisis or experiencing various difficult or crisis situations to benefit from remote psychological assistance, provided by psychologists employed in the social protection service.

In this context, support and social security in the context of the COVID-19 pandemic are seen as a challenge for social services. It is important to present not only the activities of the service, but also the implementation of forms of support, cooperation with other actors in social services and the role of the social worker in this situation. The spread of the coronavirus in the country and the announcement of a pandemic are reorganizing the work of social protection bodies, both in terms of ensuring the lives and health of staff, and the rules for granting benefits, developing clear and transparent procedures for quarantine and risk of infection.

Key words: epidemiological threats, state social policy, pandemic effects, social workers, quarantine restrictions, assistance.

Постановка проблеми. У період пандемії COVID-19 громадяни можуть розраховувати на різноманітну допомогу, адаптовану до індивідуальних потреб та надану кваліфікованими спеціалістами, включаючи координаторів сімейного патронатного піклування. У період загрози пандемії з'явилося багато ініціатив знизу вгору, які також слід розглядати як специфічні форми підтримки. Система заходів, спрямована на підтримку сімей, які отримують соціальну допомогу, є незамінним елементом, що позитивно впливає на почуття безпеки та добробуту громадян.

Зазначені форми підтримки є найбільш очікуваними та необхідними в нинішніх умовах, введені дії дозволяють ідентифікувати особисте, сімейне та матеріальне становище особи, яка звертається за соціальною підтримкою під час пандемії [6]. Це стосується, зокрема, громадян, які потрапили на карантин через підозру на інфекційне захворювання, статус цих осіб визначається на основі комунікації із соціальним працівником, аналізу документів або заяв, надісланих в електронному вигляді. Загроза пандемії призвела до того, що відвідування соціальних працівників на місцях було зведено до мінімуму, а всі питання вирішувалися в електронній формі, таким чином, соціальні працівники намагалися встановити безпечне становище в найскладніших ситуаціях.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Аналізуючи державну соціальну політику в період пандемічних викликів, необхідно усвідомити важливість професійних ролей соціального працівника під час епідеміологічних загроз. У небезпечних ситуаціях працівники служби соціального захисту залишаються на роботі та, незважаючи на триваючу епідемію вірусу SARS-CoV-2, вживають постійних заходів, щоб допомогти та підтримати людей [2]. Важливим елементом повсякденної роботи під час пандемії працівників служби соціального захисту є співпраця з місцевими громадами. У межах цієї співпраці соціальні працівники на основі відповідних списків устанавлюють комунікацію з людьми, яким може знадобитися допомога під час загрози епідемії.

Враховуючи самотніх, літніх людей, інвалідів, людей у найскладнішому становищі, які не можуть впоратися самотійно, під загрозою різноманітних заходів, які здійснюють соціальні працівники та інші спеціалісти, потрібно звертатися до всіх громадян населеного пункту за допомогою доступних засобів електронного зв'язку. Це надає необхідну матеріальну та нематеріальну допомогу відповідно до компетенції, визначеної, зокрема, в актах про соціальний захист, про професійну та соціальну реабілітацію. Важливим для дослідження є функціонування служби соціального захисту в умовах пандемії, є також моніторинг складної ситуації та передача інформації відповідним установам. Цей новий виклик і завдання полягає в щоденному спостереженні та звітуванні про епідеміологічні загрози.

Метою статті є обґрунтування державної соціальної політики захисту населення в період епідеміологічних загроз унаслідок карантинних обмежень під час впливу пандемії COVID-19.

Виклад основного матеріалу. У початковий період пандемії виконання своїх функцій соціальними працівниками відбувається відповідно до принципів гігієни та дотримання рішень санітарних служб, про можливі форми пільг та їх розміри, про неурядові організації, що пропонують різні форми матеріальної та нематеріальної підтримки. Спочатку ніхто не очікував, що загроза COVID-19 принесе багато негативних наслідків у медичній, соціальній, економічній та людській сферах, ситуація спричинила надзвичайно складні виклики, з якими зустрічаються соціальні служби кожної країни. Важливим є цілодобовий телефон для людей похилого віку, де зацікавлені особи отримують інформацію про рекомендовані способи поведінки в надзвичайній ситуації та можливі форми допомоги.

У цій ситуації для потреб людей, які чекають на допомогу, існують посилення, які скеровують на форми, котрі потрібно заповнити під час подачі заявки на пільги. Також існує детальний перелік номерів телефонів та адрес електронної пошти, що дозволяє здійснювати контакт телефоном та електронною поштою. Особливо необхідно

підкувалися про самотніх людей, які користуються такою формою підтримки, це має відбуватися постійно, відповідно до отримання інформації від окремих підрозділів [4]. На вебсайті служби соціального захисту також має публікуватися інформація про конкретні рішення, пов'язані з профілактикою та протидією COVID-19, надана іншими установами.

Крім того, потрібно опублікувати інструкції про те, як правильно мити руки, а працівники та клієнти повинні мати доступ до засобів для дезінфекції рук. За допомогою дистанційного зв'язку (телефон, Інтернет) потрібна можливість зв'язатися із соціальними працівниками служби соціального захисту та отримати інформацію про методи надання послуг, включаючи необхідні документи, методи отримання та вирішення питань в електронному вигляді, а також послуги, що надаються спеціалістами. Потрібно також переглянути інформацію про конкретні рішення, пов'язані з профілактикою та протидією COVID-19, оновлену на вебсайті служби соціального захисту, опубліковану або розміщену у вигляді посилань.

Із цією метою органи соціального захисту повинні тісно співпрацювати із санітарно-епідеміологічними організаціями для отримання поточної інформації про людей, які перебувають на карантині, та для перевірки запитів на підтримку. Збирається, а потім надається інформація про матеріальні потреби, за підтримки та соціальної безпеки відстежується стан здоров'я, а також види та методи допомоги і забезпечення потребуючих [1]. Зазвичай у кризових ситуаціях найважливішою формою допомоги є емоційна підтримка, яку також називають однією з форм соціальної підтримки.

Зважаючи на ситуацію, зазначена форма підтримки полягає в проведенні комунікації, спрямованої на формування відчуття безпеки, турботи, пробудження надії, а також відчуття затребуваності. Іншою формою допомоги, що застосовується під час пандемії, є інформаційна, яка полягає в наданні вичерпної інформації щодо видів та форм підтримки, принципів її надання в період обмеженої доступності ресурсів допомоги або відсутності можливості особистого контакту з працівниками, які організують допомогу громадянам.

Організаційна підтримка часто стосується того, як і куди подати заяву про допомогу разом із необхідними документами, де завантажити відповідні форми. Коли ми говоримо про матеріальну підтримку, то розуміємо можливість звернення за пільгами, передбаченими законодавством. Тут слід також згадати організацію послуг з догляду за самотніми, людьми похилого віку та інвалідами, а також спеціалізовані послуги з догляду за людьми з психічними розладами. Цей вид допомоги також полягає в наданні ліків та продуктів харчування потребуючим, переважно самотнім, інвалідам і тим, що на карантині.

Особливо заслуговує на увагу соціальна робота, що проводиться працівниками служби соціального захисту під час пандемії, яка характерна виявленням ситуації, координації наданої допомоги, моніторингу ризиків, коли люди та сім'ї отримують допомогу та перебувають на карантині. Працівники служби соціального захисту також допомагають в отриманні документів з інших установ, наприклад, поліції, прокуратури, необхідних у зв'язку з похованням. Соціальні працівники інформують співрозмовників про ситуацію щодо самотніх, літніх та інвалідів, просячи їх повідомити відповідні служби про громадян, яким потрібна допомога, в тому числі на карантині.

Громадяни на карантині надають інформацію про можливість користування продуктами харчування, фінансову чи психологічну допомогу та можливість здійснювати покупки з доставкою додому [7]. Під час пандемії соціальні працівники повинні постійно розширювати свої знання щодо надання соціальної допомоги в умовах пандемічної кризи. Крім того, соціальні працівники повинні отримати доступ до інформації щодо людей, які перебувають на карантині, а також тих, хто потребує підтримки, можуть повідомляти про свої потреби до служби соціального захисту.

Найважливіші завдання, які стоять перед соціальними працівниками під час пандемії, включають необхідність надання емоційної підтримки та супроводу, інформаційної підтримки, інструментальної підтримки, оціночної підтримки, координації підтримки, моніторингу прогресу, профілактичних дій. Нова реальність щодня створює нові виклики для служб соціального захисту населення, а також для соціальних працівників, сімейних помічників, терапевтів, педагогів та психологів, які працюють у цих центрах. Керівний персонал може скористатися спеціальними рішеннями про спеціальні дії, пов'язані з профілактикою, протидією COVID-19, іншим інфекційним захворюванням та спричиненим ними кризовим ситуаціям.

Повсякденне життя центрів соціального захисту населення стрімко змінюється, це підтверджують масштаби змін у повсякденному функціонуванні служб соціального захисту. Важливими є документи, необхідні для отримання пільги, вони надсилаються електронною поштою, і якщо у когось немає адреси електронної пошти, їх можна надіслати в паперовій формі на поштову скриньку. Через помітне зростання спроб самогубства збільшується кількість людей, яких охоплює психологічна підтримка з боку служби соціального захисту населення.

Зазначені заходи є перевіреним та ефективним способом функціонування служби соціальної допомоги в період пандемії коронавірусу, необхідність реорганізувати роботу спонукає досвідчених соціальних працівників поділитися своїми знаннями та досвідом з іншими [3]. Загалом, соціальна робота під час пандемічної кризи зводиться до визначення потреб людей, які перебувають на карантині, координації наданої допомоги та пропозиції скористатися консультаціями спеціалістів.

Зі спалахом вірусу SARS-CoV-2, який спричинив глобальну пандемію, соціальні працівники зустрілися з новими викликами та загрозами. Адже є занадто мало працівників, вони перевантажені завданнями, працюють у стресовому стані, часто піддаються фізичній чи словесній агресії, необхідність покращення умов праці соціальних працівників з точки зору безпеки також є підтвердженою. Соціальна робота є професією з особливим ризиком, а рівень почуття безпеки у зв'язку з виконаною роботою є відносно низьким. Багато працівників, займаючись своєю професійною діяльністю, піддаються психологічному насильству з боку клієнтів, на додаток до вже існуючих загроз є потреба додати ті, що пов'язані зі станом пандемії. Ці загрози становлять новий виклик для соціального забезпечення не тільки з точки зору забезпечення всіх потреб споживачів, а й забезпечення безпеки та здоров'я працівників. Поряд із тими, хто зіткнувся із втратою роботи, смертю родичів, хворобою та ускладненнями після перенесеної COVID-19, ізоляцією і зростанням безробіття, з'явиться нова група одержувачів соціальної допомоги. Брак персоналу, фінансових ресурсів та відповідних системних рішень, а також державної підтримки є справжнім викликом для служби соціального захисту населення.

Для багатьох сімей ізоляція або значне обмеження пересування виявилось справжнім пеклом, заходи соціальної ізоляції COVID-19 мали глибокий вплив на психічний добробут людей у суспільстві в цілому. Багато з наслідків карантинних обмежень є ключовими факторами ризику проблем із психічним здоров'ям, включаючи самогубство, самошкодження, вживання наркотичних речовин та домашнє насильство [5]. Соціальні взаємодії широко пов'язані з психічним благополуччям, соціальними можливостями та працевлаштуванням, тому скорочення цих заходів викликає глибоку стурбованість у суспільства.

Багато сімей боролися зі страхом за матеріальне майбутнє сім'ї, за власне здоров'я та здоров'я родичів, які перебувають у лікарнях. Виклики до центрів соціального захисту містять принципи, спрямовані на забезпечення безпеки як працівників центрів соціального захисту, так і осіб, які перебувають під їхньою опікою. Офісний працівник здатний виконувати стовідсотково віддалені завдання, це великий виклик як для керівного персоналу, так і для самого соціального працівника, оскільки прямий контакт піддає працівника ризику зараження вірусом SARS-CoV-2, а особу та її сім'ю – заразитися вірусом від працівника. Пандемія коронавірусу SARS-CoV-2 призвела до десятків мільйонів підтверджених випадків захворювання та різко збільшила щоденну статистику смертності у світі, це також викликало побоювання щодо наближення економічної кризи та рецесії.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Соціальне дистанціювання, самоізоляція та обмеження на поїздки призвели до скорочення працівників у всіх галузях економіки та призвели до втрати багатьох робочих місць. Пандемія, що триває, безумовно, призведе до зростання економічної кризи та збільшення кількості людей, які потребують допомоги від органів державної влади. Через оголошену пандемію служби соціального захисту не припиняли свою роботу, лише обмежували прямі контакти з людьми, які потребують підтримки. Служби соціального захисту протидіють пандемічній ситуації, яка впливає на громадян, що перебувають під їхньою опікою, та забезпечують безпеку в їхньому середовищі проживання.

Присутність соціальних працівників змушує людей усвідомити, що надія повертається до людини лише тоді, коли вона може розраховувати на допомогу інших людей. Соціальна допомога є інститутом, що дозволяє окремим громадянам та сім'ям отримувати пряму та непряму допомогу в подоланні проблем та складних життєвих ситуацій, вирішення яких було б неможливим, а часто навіть загрозливим для життя, без надання підтримки. Соціальна допомога є частиною програми різних сфер підтримки на місцевому рівні. Її завдання – не лише здійснювати діяльність, спрямовану на незалежність людей та сімей, що перебувають у зоні ризику, але насамперед створити середовище, сприятливе для їх функціонування. Як інститут соціальної підтримки в окремих сферах, вона є частиною соціальної політики держави, складаючи частину системи соціального забезпечення.

Список використаних джерел:

1. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / кол. авт. ; упоряд. Я.Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
2. Кравченко М.В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика : монографія. Київ : Інформ.-аналіт. агентство, 2012. 451 с.
3. Крентовська О. Глобальна соціальна політика і міжнародне співробітництво щодо питань старіння населення. *Демократичне врядування: науковий вісник*. 2009. Вип. 4. URL: http://vivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf (дата звернення: 15.08.2021).
4. Лаврентій Д.С. Механізм державно-приватного партнерства в процесі реформування сфери охорони здоров'я в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 «Механізми держ. упр.» ; М-во освіти і науки України, ПАТ «Вищ. навч. закл. «Міжрегіон. акад. упр. персоналом». Київ, 2019. 20 с.
5. Москаленко В.Ф., Грузева Т.С., Іншакова Г.В. Регламентация права на охрану здоров'я у міжнародних нормативно-правових актах. *Медицинское право Украины: правовой статус пациентов в Украине та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення)* : матеріали II Всеукраїнської

наук.-практ. конф. (Львів, 17–18 квітня 2008 р.). Львів. URL: http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_186_01.pdf (дата звернення: 15.08.2021).

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

7. Палас Н. Транснаціональна модель демократії та її вплив на процеси глобального врядування в умовах сучасного світу. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку* : зб. наук. пр. ; Національний університет «Львівська політехніка». Львів : Вид-во НУ «Львівська політехніка», 2009. Вип. 21. С. 145–150.

References:

1. Edited by Bilyns'koyi M.M., Radysha Ya.F. (2013), *Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorov'ya* [State policy in the field of health care], Col. Monograph, 2 p., Press NADU, Kyiv, P. 1. 396 p. [Ukraine].

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

3. Krentovs'ka O. (2009), “*Hlobal'na sotsial'na polityka i mizhnarodne spivrobotnytstvo shchodo pytan' starinnya naseleण्या*” [“Global Social Policy and International Cooperation on Aging”], journal *Demokratychnе vryaduvannya* [Democratic governance], vol. 4. URL : http://lvivacademy.com/vidavnytstvo_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf [Ukraine].

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

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

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

7. Palas N. (2009), “*Transnatsional'na model' demokratiyi ta yiyi vplyv na protsesy hlobal'noho vryaduvannya v umovakh suchasnoho svitu*” [“Transnational model of democracy and its impact on the processes of global governance in the modern world”], collection of scientific works. *Ukrayins'ka natsional'na ideya: realiyi ta perspektyvy rozvytku* [Ukrainian national idea: realities and prospects of development], Press NU «L'vivs'ka politekhnikha», vol. 21, pp. 145–150 [Ukraine].

Л. М. Івашова, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

М. Ф. Івашов, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри освітнього менеджменту, державної політики та економіки КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

Н. І. Шевченко, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Система публічного управління функціонуватиме ефективно й результативно лише за умови наявності виваженої та ефективної кадрової політики. Забезпечити органи публічного управління висококваліфікованими та компетентними кадрами – це головне завдання й головний виклик сьогодення. Зазначено, що без формування та добору професійної команди управлінців різного рівня будь-який лідер не здатний якісно й повноцінно виконувати функції з публічного управління державою, регіоном, територією чи галуззю. Доведено необхідність формувати професійні управлінські команди, оскільки сучасний досвід України засвідчив, що відсутність професійної цілеспрямованої команди, відсутність професіоналізму призводить або до помилок і гальмування процесу розвитку держави, або до свідомого політично вмотивованого саботажу у виконанні професійної діяльності з метою звести нанівець будь-які гарні ідеї та механізми реалізації стратегічного бачення розвитку країни, регіону, міста чи окремої галузі. Авторами обгрунтовано, що вирішити це завдання можна через удосконалення системи професійної орієнтації та професійного відбору претендентів на посади публічної служби, а також професійної підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців та інших осіб публічної служби. Розкрито проблеми формування сучасної управлінської еліти публічної служби та напрями подолання непрофесіоналізму в публічному управлінні. Доведено, що вирішення сучасних проблем управління персоналом публічної служби залежить від наявності й ефективного впровадження нормативно-правового, інституційного, науково-методичного та інформаційно-комунікаційного забезпечення системи неперервного навчання впродовж життя. Розкрито окремі аспекти вирішення цих проблем з урахуванням світового досвіду.

Ключові слова: людський ресурс, кадрова політика, професійний відбір, професійні компетенції, професійна підготовка, підвищення кваліфікації, нормативно-правове регулювання професійної діяльності, інформаційно-комунікаційні технології управління персоналом.

L. M. Ivashova, M. F. Ivashov, N. I. Shevchenko. Professionalization as a tool of public service personnel management

The public administration system will function effectively and efficiently only if there is a balanced and effective personnel policy. Providing public bodies with highly qualified and competent staff is the main task and the main challenge of today. It is noted that without the formation and selection of a professional team of managers of different levels, any leader is not able to qualitatively and fully perform the functions of public administration of the state, region, territory or industry. The need to form professional management teams has been proved, as the modern experience of Ukraine has shown that the lack of a professional purposeful team, lack of professionalism leads either to mistakes and slowing down the development of the state, or to deliberate politically motivated sabotage in professional activities to nullify any good ideas and mechanisms for implementing a strategic vision for the development of a country, region, city or individual industry. The authors substantiate that this task can be solved through the improvement of the system of professional orientation and professional selection of candidates for public service positions, as well as professional training, retraining and advanced training of civil servants and other public servants. The problems of formation of the modern managerial elite of public service and directions of overcoming unprofessionalism in public administration are revealed. It is proved that the solution of modern problems of public service personnel management depends on the availability and effective implementation of normative-legal, institutional, scientific-methodical and information-communication support of the system of lifelong learning. Some aspects of solving these problems based on world experience are revealed.

Key words: human resources, personnel policy, professional selection, professional competencies, professional training, advanced training, legal regulation of professional activity, information and communication technologies of personnel management.

Постановка проблеми. Політичний та економічний стан у сучасній Україні свідчить про загострення суспільних відносин, що викликане кризою публічного управління, яка стала наслідком кадрового голоду на верхніх щаблях влади. Кадрові помилки, відсутність потужної професійної команди, а також засилля медіапровокацій і медіапереслідувань із боку політичних опонентів призвели до значного падіння рейтингу Президента України та його команди. Тому наразі вкрай гостро постають питання щодо формування потужного потенціалу управлінців, які були би здатні сумлінно і професійно виконувати свої функції та обов'язки, що у глобальному вимірі відповідають місії «служіння» суспільству, рідній державі та власним територіальним громадам [1]. Професіоналізація публічних службовців є не лише головним завданням, а й головною вимогою часу, адже в умовах військових, економічних і геополітичних загроз необхідно відкинути всі політичні й партійні амбіції та згуртуватися навколо національної ідеї – захисту суверенітету і незалежності, соціально-економічного розвитку та процвітання України.

Тому тема дослідження, що розкриває проблеми професіоналізації як ключового інструменту управління персоналом публічної служби, обрана не випадково. За наявності значного людського ресурсу в Україні чи не найскладнішою залишається проблема розвитку людського потенціалу, підвищення професійних умінь і навичок як уже зайнятих осіб, так і тих, хто ще навчається та готується до подальшої праці у ключових сферах зайнятості, зокрема на публічній службі. Наразі Україна переживає стан кадрового голоду щодо високопрофесійних, порядних і патріотично налаштованих фахівців [6], які здатні забезпечити подолання управлінської кризи та подальший розвиток і процвітання країни. Команда управлінської еліти формується у складних умовах військових, енергетичних та політичних загроз методом «спроб і помилок», що закономірно призводить до певних збоїв та гальмування процесу розвитку держави. Тому питання підвищення професійного розвитку посадових осіб публічної служби загалом є актуальними, вимагають наукового осмислення та практичного вирішення у площині інституційного, науково-методичного й інформаційно-комунікаційного забезпечення умов для неперервного навчання, насамперед самої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців публічної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Порушена проблематика для України є актуальною та такою, що має спиратися на доробок загальнонавчальних науковців і практиків, які зробили вагомий внесок у з'ясування та розв'язання ключових позицій у цій сфері. На нашу думку, праці М. Ашверса, у яких аналізується науково-практичний досвід понад 30 країн світу, дають той фактографічний матеріал, без якого це дослідження було би неповним [2]. Публікації Д. Бергмена [3] та Дж. Бернса [4] слугували джерелом аналізу специфіки врахування інституційних меж доцільної трансформації характеру, змісту посадових обов'язків і роботи фахівців, які здійснюють у різних країнах світу службову діяльність, що є аналогічною досліджуваній у статті. Важливою для нашого дослідження також є праця скандинавських учених Т. Санталайнена, Е. Воутилайнена, П. Поренне, Й. Ніссісена [16].

Робота А. Воронкова, що є результатом багаторічного дослідження специфіки й меж застосування методології модернізованого системного аналізу в оцінюванні держпрограм США, зокрема щодо праці у ключових сферах зайнятості, була важливим методологічним і фактичним джерелом аналізу під час написання представленої статті [5]. Неабияку роль у з'ясуванні цих проблем відіграють також праці вітчизняних науковців Л. Антонової, Л. Козлової [1], Д. Дзвінчука, Н. Гончарук [7], С. Серьогіна, І. Сурай, В. Куйбіди, В. Шпекторенка [14; 20] та інших науковців.

При цьому автори вважають за доцільне побудувати виклад змісту статті за принципом доказового та коректного ознайомлення читача з вітчизняним і зарубіжним доробком саме під кутом зору виявлення ключових економіко-теоретичних проблем розвитку системно-інформаційних засад інституційного реформування суспільства, його економіки та значущості в цих процесах діяльності посадових осіб органів публічного управління.

Метою статті є висвітлення низки назрілих проблем щодо специфіки інституційного, науково-методичного та інформаційно-комунікаційного забезпечення зі збереження, а також системного розвитку людського потенціалу публічного управління, управління персоналом публічної служби в напрямі її професіоналізації.

Виклад основного матеріалу. Безперечно, усі цивілізовані країни світу до ключових сфер зайнятості відносять публічну службу. Фахівці, що задіяні у процесах публічного управління, як ніхто інший, мають постійно підвищувати свій професійний статус, підтверджувати свою компетентність. Це вимагає не лише постійного вдосконалення системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації фахівців публічної служби, а й зосередження на питаннях професійної орієнтації та професійного відбору майбутніх фахівців. Адже за роки незалежності України служба в органах державного управління та в органах місцевого самоврядування, що є основою публічної служби, набула істотних організаційних, правових, процедурних і морально-етичних імпульсів розвитку. І все це зумовлює висування до посадових осіб публічної служби вимог стосовно принципово нових компетентнісних підходів до їхніх знань, навичок, умінь, а також моральної та психологічної готовності ефективно діяти в умовах браку часу, у завчасно заданому темпі зі зростаючою персональною відповідальністю за процеси й результати праці – службово-посадової діяльності на кожному робочому місці [3; 10; 12].

Докладне вивчення різноманітних наукових джерел [1–24] дає змогу стверджувати, що метою професіоналізації служби в органах публічного управління є така діяльність: 1) підвищення якості надання адміністративних

послуг; 2) запровадження ключових принципів управління, кодексу етики та професіоналізму; 3) упровадження сучасних кадрових технологій; 4) забезпечення відповідного матеріально-фінансового забезпечення кадрової роботи. У результаті професіоналізації можна досягти найбільшої ефективності у прийнятті державно-управлінських рішень та наданні адміністративних послуг, особливо коли професіоналізація відбувається на всіх ієрархічних щаблях органів публічної влади і в органах місцевого самоврядування та стосується всієї структури: від керівництва до виконавців [8, с. 53].

Здійснене авторами дослідження провідних тенденцій науково-методичного забезпечення розвитку людського потенціалу ключових сфер зайнятості в розвинених країнах (наприклад, Великобританії, США, Німеччині, скандинавських країнах) [13; 14; 16; 23] свідчить про те, що значний соціально-правовий та економічний ефект від підвищення законної індивідуальної і сукупної продуктивності праці досягався за умов, коли поступово й еволюційно створювалися узгоджені системи добору, навчання, перенавчання, підвищення кваліфікації кадрів та використання їх праці згідно з ключовими напрямками соціально-економічного розвитку кожної країни [5; 16, с. 329–330], під час упровадження моральної та соціальної відповідальності [24].

Вагомим чинником зростання результатів управлінської діяльності в зазначених країнах є усвідомлена на рівні державного управління відмова від використання малоефективного підходу «спроб і помилок» [1–4; 6; 14] та поступового засвоєння на всіх рівнях державного управління методології модернізованого системного аналізу [5; 7; 9]. Саме для збереження й розвитку морального, інтелектуального, професійного потенціалу та вироблення державами відповідних стандартів у розвинених країнах [13; 15; 19] функціонує така система навчання, перенавчання, підвищення кваліфікації та визначення професійно-посадової придатності кожного фахівця щодо роботи на певних посадах, яка забезпечує ефективність діяльності публічної служби.

Якість навчання фахівців публічної служби має організаційно, процедурно та змістово посилюватися за рахунок своєчасних широкомасштабних досліджень із професіографії (у вимірах реального часу здійснювався опис вимог професії, спеціальності, спеціалізації, кваліфікації щодо відповідності згаданого специфіці робочого місця, органу, структури, де забезпечується зайнятість). Саме такий підхід має стати ваговою підставою здобуття валідної і надійної інформації [13; 14; 20] для подальших реконструкцій процесів організації праці, управління персоналом, а також розподілу фахівців після навчання й підвищення кваліфікації, забезпечення службово-посадових пересувань працівників, планування їх кар'єри, формування ефективної системи функціонування «соціальних ліфтів» [17] тощо.

У жодній країні світу впродовж останніх 50 років не виявлено істотних успіхів без випереджуючого практичні дії розроблення й застосування єдиного інформаційно-методичного ресурсу профільного навчання, перенавчання, підвищення кваліфікації кадрів [1–4; 7] та створення засобів навчання згідно з національними державними й міжнародними стандартами [9; 18] (зокрема, з необхідним і достатнім урахуванням специфіки психофізіологічних та кваліфікаційних особливостей як окремих осіб, так і цілих соціально-демографічних груп, що зайняті або залучаються до роботи в органах публічного управління). Згідно із цим прагматичні очікування урядів щодо підвищення рівня законної антикорупційної діяльності в системі публічного управління передбачають істотне зростання професіоналізму шляхом посилення спеціалізації фахівців досліджуваної сфери здебільшого на рівні отримання вищої освіти та післядипломної освіти [2–3; 9] через перенавчання й підвищення кваліфікації. При цьому законослухняні та високопрофесійні фахівці, які з тих чи інших причин не можуть бути зайняті на публічній службі, знаходять місце роботи в інших державних або комунальних соціально значимих установах чи організаціях [6, с. 118]. Адже держави промислово розвинених країн зі зрілою демократією та соціально-орієнтованим ринком не зацікавлені в розмиванні наявного людського потенціалу публічного управління [3; 10; 15] та мають дієві сегменти ринку праці, що реально обслуговує соціальні потреби суспільства.

Кожна з досліджуваних країн [14; 19] має свої особливості підготовки та управління персоналом публічної служби, проте простежується спільна риса: саме держави активно стимулюють досить високу професійно-посадову мобільність зайнятих кадрів та тих, хто прагне навчатися, перенавчатися, підвищувати кваліфікацію щодо подальшої роботи на посадах публічної служби. Профільні навчальні заклади з підготовки фахівців публічної служби мають лише Україна, Росія, Китай та деякі інші країни, інші ж держави (наприклад, Великобританія, Франція, скандинавські країни, США) формують і розвивають людський потенціал здебільшого шляхом перепідготовки та підвищення кваліфікації зайнятих осіб та осіб, які вже здобули відповідну освіту в університетах, великих вищих школах [1–4]. За даними досліджень К. Дорта, М. Алканзаса, Ж. Бодігеля, Д. Бергмена, Д. Стюарда, Д. Томпсона та інших учених [2; 12], країни з розвинутою ринковою економікою нині здебільшого здатні посилювати мотиваційно-поведінкові механізми населення щодо підвищення престижу й привабливості праці в публічному управлінні [16; 19]. Чи не головним чинником у цьому процесі є піклування урядів про розвиток людського потенціалу, здатного діяти у штатних, позаштатних та екстремальних умовах.

З огляду на наведене можемо констатувати, що реальні процеси службово-посадової діяльності на публічній службі зарубіжних країн вивчають численні науковці: здебільшого юристи, економісти, психологи, соціологи, медики, а також фахівці в галузях знань, що активно розвиваються (державного управління [1–3; 6–8; 11–15; 20], фізичної культури, гігієни, охорони, дисципліни праці [9; 24] тощо). Саме це стає основою фундаментального

і прикладного вивчення реальних процесів службової діяльності, потреб її вдосконалення та адекватного науково-методичного забезпечення процесів і результатів навчання, перенавчання, підвищення кваліфікації. Адже саме освіта осмислюється як найкоротший шлях до успіху кожного фахівця [2–4; 11; 18–19] та розвитку специфічної досліджуваної сфери діяльності загалом.

Нині в США та країнах Заходу реалізуються сотні освітніх програм із підвищення кваліфікації фахівців публічної служби, які є невід’ємними складниками програм із підвищення кваліфікації фахівців публічного управління [9; 22]. У межах цих програм активно стимулюється розвиток і використання спеціальних інформаційно-комунікаційних технологій та дидактичних засобів освіти дорослих, які включають у себе цілісні інтерактивні системи групового й індивідуального навчання, практично орієнтовані кваліфікаційні тести, засоби інформаційно-аналітичної підтримки рішень фахівців щодо оперативної допомоги з оновлення знань, навичок, умінь приймати оперативні законні рішення на кожному робочому місці. Дані різних наукових джерел [1–5; 14; 16; 23] свідчать також про те, що особливо високорозвинені країни Заходу та скандинавські країни орієнтуються на три ключові, базові принципи створення індустрії науково-методичного забезпечення навчання, насамперед інтерактивних засобів навчання:

1) будь-які навчальні програми та відповідне науково-методичне забезпечення будується за принципом «управління за цілями – оцінювання за результатами» [4–5; 10; 12]. Саме це сприяє забезпеченню зацікавленості у відповідному навчанні (здебільшого короткостроковому), в основі якого лежить (особливо у скандинавських країнах) активне звернення до чуттєвого світу кожної конкретної особи як основи формування виражено раціональних, законних стандартів службово-посадової поведінки [19] на кожному робочому місці;

2) сучасна індустрія засобів навчання щодо підвищення кваліфікації та перенавчання фахівців ключових сфер зайнятості є досить гнучкою, придатною до використання в досліджуваній сфері [2; 3; 11]. Дедалі частіше використовується дидактичний арсенал тренінгів, тренінг-семінарів у процесі підвищення кваліфікації. Так, К. Дерінг на підставі вивчення провідного європейського досвіду доводить технологічно-педагогічну доцільність створення бази ефективного навчання, перенавчання, групової динаміки [9] тощо. Тому необхідно чітко окреслювати правила та процедури здійснення освітніх програм для посадовців публічної служби;

3) жодній освітній системі, а особливо її освітній підсистемі з навчання, перенавчання та підвищення кваліфікації фахівців публічної служби, не доступне досягнення рівноваги витрат і результатів «із середини», тільки своїми силами (закладу, сукупності закладів) лише через удосконалення планів, програм, введення нових курсів тощо [18, с. 262]. Ці заходи важливі й необхідні там, де є значна державна підтримка, що надається відповідно до конкретних результатів діяльності досліджуваної сфери в межах конкретних державних і міжнародних програм та проектів, зокрема освітніх, на виключно конкурентній основі.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Науково-методичне забезпечення досліджуваної сфери в більшості країн світу є питанням першочергової державної уваги, що випереджує будь-які практичні дії. Без необхідної та достатньої системно-аналітичної бази органів публічного управління країни досягти її відповідної координації з освітніми закладами та успіху дуже складно. Згідно із цим індустрія засобів навчання та створення ефективного освітнього простору й середовища, зокрема дистанційного, ніде та ніколи не здатна замінити високоморального викладача-професіонала, а може лише підвищити продуктивність його праці з кожною конкретною аудиторією та сприяти індивідуалізації роботи з кожною особою.

У перепідготовці та підвищенні кваліфікації фахівців публічної служби, особливо сьогодні, необхідно виважено й раціонально поєднувати розвиток чуттєво-емоційного та раціонально-поведінкового начал як основи нарощування загальногромадянських і професійно важливих якостей відповідно до вимог конкретних посад, установ митних органів публічної служби. Психологи з питань праці доводять, що доросла людина тільки перші 35–40 хвилин активно, а саме в арифметичній прогресії, запам’ятовує наданий матеріал, а далі ще більш активно (у геометричній прогресії) його забуває. З огляду на це варто найближчим часом продумати виважену систему виїзних тренінг-семінарів і майстер-класів провідних фахівців із публічного управління, фільмування таких заходів із метою подальшого використання матеріалу щодо розширення дидактичних засобів навчання та посилення персонального розвитку кожного фахівця.

Кожна країна світу має особливі методи діагностування, оцінювання та розв’язання порушених проблем, проте простежується стійка тенденція: успіх забезпечується тільки в тих країнах, де має місце поступовість формування інституційних змін, що реально націлені на високий рівень досягнення позитивного результату. Для більшості посткомуністичних країн різною мірою ще характерна загроза інституційних зривів із причин частого й несистемного реформування праці у всіх ключових сферах зайнятості, зокрема сфері публічного управління. Автори вбачають чи не основну причину цього в недостатньому засвоєнні методології системного аналізу, який став основою розроблення та відстежування наслідків різноманітних реформ і модернізацій системи публічного управління та адміністрування.

Перспективними напрямками подальших наукових розвідок, з огляду на результати дослідження авторів, можна вважати такі заходи:

- з активізації системно-аналітичної діяльності держави щодо посилення науково-методичного забезпечення збереження й розвитку морального, кадрового, освітнього потенціалу вітчизняної публічної служби та створення сприятливих умов для підвищення престижу і привабливості праці в цій сфері;
- розвитку наукових засад із формування низки державних програм і проєктів, націлених на інформаційно-аналітичне, організаційно-правове, методичне посилення засад відбору, навчання, перенавчання, підвищення кваліфікації фахівців досліджуваної сфери;
- з формування реальних, законних механізмів збереження кадрового потенціалу публічної служби, відповідного мотивування працівників, що дало би змогу зупинити відтік професійно придатних кадрів в інші сфери зайнятості.

Список використаних джерел:

1. Антонова Л., Козлова Л. Професіоналізація державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування як напрям реалізації теорії лідерства в публічному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 1. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/1_2020/6.pdf.
2. Ашверс М. Реорганизация социально-экономических и управленческих отношений в развитии кадрового потенциала ключевых сфер занятости. Опыт США, Великобритании, Франции, скандинавских стран: сравнительный анализ / пер. с англ. И. Зуброва. Москва : Издательство ЦПИ и РГФ, 2009. 442 с.
3. Бергмен Д. Государственный менеджмент: эффективность и продуктивность / пер. с англ. Дж. Клау. Лондон : Издательство Милдсекского университета, 2005. 152 с.
4. Бернс Дж. Трансформационная теория и система образования / пер. с англ. И. Лютого. Москва : Издательство УТВ и ААП, 2007. 312 с.
5. Воронков А. Методы анализа и оценки госпрограмм США. Москва : Издательство УПИ и РГФ, 2009. 168 с.
6. Гаврилишин Б. Як ефективно управляти країною: курс лекцій. *Prometheus*. 2017. URL: https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:BHFoundation+HAWRYLYSHYN+2017_T1/courseware/58a51a4e085b4c738f56bfd01979eb47/5333414812ff4429afeffe8bebfe424b/?activate_block_id=block-v1%3ABHFoundation%2BHAWRYLYSHYN%2B2017_T1%2Btype%40sequential%2Bblock%405333414812ff4429afeffe8bebfe424b
7. Гончарук Н. Управління керівним персоналом державної служби України: теорія та практика : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. 343 с.
8. Гусак І. Кадрові процеси як чинник професіоналізації державних службовців в Україні. *Наукові записки Інституту журналістики*. 2013. Т. 50. С. 53–58.
9. Дерінг К. Навчання та тренінги під час підвищення кваліфікації / пер. з нім. П. Хайнса. Базель ; Вайнхайм : Бельц, 2008. 86 с.
10. Иванов В. Импорт институтов труда и собственности. Пределы адаптации к реалиям посткоммунистических стран. Москва : Издательство ФЦ и РГФ, 2008. 112 с.
11. Особливості науково-методичного забезпечення розвитку людського потенціалу митних органів: світовий досвід і вітчизняні реалії / Л. Івашова, М. Івашов, Л. Сорока, Л. Ужва. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Державне управління»*. 2013. № 1. С. 82–87.
12. Івашов М. Деякі назрілі організаційно-економічні проблеми зарубіжних систем освіти та шляхи їх розв'язання. *Вісник Української академії державного управління при Президентові України*. 1996. № 3. С. 58–72.
13. Івашов М. Сучасні особливості реалізації профорієнтації як складової соціальної технології у промислово розвинутих країнах. *Вісник Української академії державного управління при Президентові України*. 1997. № 3–4. С. 163–175.
14. Куйбіда В., Шпекторенко І. Професійна мобільність та проблеми професіоналізації персоналу публічного управління : монографія. Київ : НАДУ, 2018. 256 с.
15. Морозова Н. Професіоналізація як чинник формування людських ресурсів державної служби України. *Щоквартальний науково-інформаційний журнал «Статистика України»*. 2009. № 4(47). С. 102–108. URL: http://194.44.12.92:8080/jspui/bitstream/123456789/643/1/102-108_4%272009%2847%29_Morozova.pdf
16. Управление по результатам / Т. Санталайнен, Э. Воутилайнен, П. Поренне, Й. Ниссинен. Перевод с финск. Москва : ИЦПИ, 2009. 162 с.
17. Сорокин П. Социология революции / под ред. В. Сапова. Москва : Астрель, 2008. 784 с.
18. Сучасні системи вищої освіти: порівняння для України / за заг. ред. В. Зубка. Київ : Academia, 1997. 290 с.
19. Человеческие ресурсы образования: системный анализ / перев. с англ. под ред. Д. Стюарда. Москва : ЦПИ, 2000. 212 с.
20. Шпекторенко І. Профільювання посадових компетенцій з поетапним використанням процесного, функціонального та компетентнісного підходів. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Державне управління»*. 2013. № 1(8). С. 87–92.
21. Яккока Л., Уитни К. Куда подевались все лидеры? / пер. с англ. С. Борич. Минск : Попурри, 2008. 320 с.

22. Berns J. Theory of Social and Economic Organization. London : PMSU, 2005. 784 p.

23. Dustmann C., Fitzenberger B., Machin S. Editorial: the economics of education and training. *The Economics of Education and Training. Studies in Empirical Economics* / C. Dustmann, B. Fitzenberger, S. Machin (eds.). Heidelberg, DE : Physica-Verlag HD, 2008. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-7908-2022-5_1

24. Kay J. Social and Moral Responsibility. 2007. URL: <https://extra.shu.ac.uk/alac/SocialMoralResponsibility/text/Janet%20Kay%20Social%20and%20Moral%20Responsibility.doc>

References:

1. Antonova, L., Kozlova, L. (2020). Profesionalizatsiia derzhavnykh sluzhbovtstv ta sluzhbovtstv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia yak napriam realizatsii teorii liderstva v publichnomu upravlinni [Professionalization of civil servants and employees of local self-government bodies as a direction of realization of the theory of leadership in public administration]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, no. 1. Retrieved from: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2020/6.pdf [in Ukrainian].

2. Ashvers, M. (2009). *Reorganizatsiia sotsial'no-ekonomicheskikh i upravlencheskikh otnosheniy v razviti kadrovogo potentsiala klyuchevykh sfer zanyatosti. Opyt SShA, Velikobritanii, Frantsii, skandinavskikh stran: sravnitel'nyy analiz [Reorganization of socio-economic and managerial relations in the development of human resources in key areas of employment. Experience of the USA, Great Britain, France, Scandinavian countries: a comparative analysis]*, transl. from English I. Zubrov. Moscow: TsPI and RGF [in Russian].

3. Bergmen, D. (2005). *Gosudarstvennyy menedzhment: effektivnost' i produktivnost' [Public management: efficiency and productivity]*, transl. from English J. Claw. London: Mildsek University [in Russian].

4. Berns, J. (2007). *Transformatsionnaya teoriya i sistema obrazovaniya [Transformational theory and education system]*, transl. from English I. Lyuty. Moscow: UTV and AAP [in Russian].

5. Voronkov, A. (2009). *Metody analiza i otsenki gosprogramm SShA [Methods of analysis and evaluation of US government programs]*. Moscow: UPI and RGF [in Russian].

6. Havrylyshyn, B. (2017). Yak efektyvno upravliaty krainoiu: kurs lektsii [How to effectively manage the country: course of lectures]. *Prometheus*. Retrieved from: https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:BHFoundation+HAWRYLYSHYN+2017_T1/courseware/58a51a4e085b4c738f56bfd01979eb47/5333414812ff4429afeffe8bebf424b/?activate_block_id=block-v1%3ABHFoundation%2BHAWRYLYSHYN%2B2017_T1%2B-type%40sequential%2Bblock%405333414812ff4429afeffe8bebf424b [in Ukrainian].

7. Honcharuk, N. (2012). *Upravlinnia kerivnym personalom derzhavnoi sluzhby Ukrainy: teoriia ta praktyka: monografiia [Management of senior personnel of the civil service of Ukraine: theory and practice: monograph]*. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].

8. Husak, I. (2013). Kadrovi protsesy yak chynnyk profesionalizatsii derzhavnykh sluzhbovtstv v Ukraini [Personnel processes as a factor in the professionalization of civil servants in Ukraine]. *Naukovi zapysky Instytutu zhurnalistyky*, vol. 50, pp. 53–58 [in Ukrainian].

9. Derinh, K. (2008). Navchannia ta treninhy pid chas pidvyshchennia kvalifikatsii [Education and training during advanced training], transl. from German P. Hines. Basel; Weinheim: Belts [in Ukrainian].

10. Ivanov, V. (2008). Import institutov truda i sobstvennosti. Predely adaptatsii k realiyam postkommunisticheskikh stran [Import of labor and property institutions. The Limits of adaptation to the realities of post-communist countries]. Moscow: FTs and RGF [in Russian].

11. Ivashova, L., Ivashov, M., Soroka, L., Uzhva, L. (2013). Osoblyvosti naukovo-metodychnoho zabezpechennia rozvytku liudskoho potentsialu mytnykh orhaniv: svitovi dosvid i vitchyzniani realii [Features of scientific and methodological support for the development of human potential of customs authorities: world experience and domestic realities]. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Seriia "Derzhavne upravlinnia"*, no. 1, pp. 82–87 [in Ukrainian].

12. Ivashov, M. (1996). Deiaki nazrili orhanizatsiino-ekonomichni problemy zarubizhnykh system osvity ta shliakhy yikh rozviazannia [Some pressing organizational and economic problems of foreign education systems and ways to solve them]. *Visnyk Ukrainskoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, no. 3, pp. 58–72 [in Ukrainian].

13. Ivashov, M. (1997). Suchasni osoblyvosti realizatsii proforiientatsii yak skladovoi sotsialnoi tekhnolohii u promyslovo rozvynutykh krainakh [Modern features of career guidance as a component of social technology in industrialized countries]. *Visnyk Ukrainskoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, no. 3–4, pp. 163–175 [in Ukrainian].

14. Kuibida, V., Shpektorenko, I. (2018). *Profesiina mobilnist ta problemy profesionalizatsii personalu publichnoho upravlinnia: monografiia [Professional mobility and problems of professionalization of public administration staff: monograph]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

15. Morozova, N. (2009). Profesionalizatsiia yak chynnyk formuvannia liudskykh resursiv derzhavnoi sluzhby Ukrainy [Professionalization as a factor in the formation of human resources of the civil service of Ukraine]. *Shchokvartalnyi*

naukovo-informatsiyni zhurnal "Statystyka Ukrainy", no. 4(47), pp. 102–108. Retrieved from: http://194.44.12.92:8080/jspui/bitstream/123456789/643/1/102-108_4%272009%2847%29_Morozova.pdf [in Ukrainian].

16. Santalaynen, T., Voutylaynen, É., Porenne, P., Nyssynen, Y. (2009). *Upravlenie po rezul'tatam [Results based management]*, transl. from Finnish. Moscow : ITsPI [in Russian].

17. Sorokin, P. (2008). *Sotsiologiya revolyutsii [Sociology of revolution]* / ed. by V. Sapov. Moscow: Astrel' [in Russian].

18. Zubko, V. (ed.) (1997). *Suchasni systemy vyshchoi osvity: porivniannia dlia Ukrainy [Modern higher education systems: a comparison for Ukraine]*. Kyiv : Academia [in Ukrainian].

19. Steward, D. (ed.) (2000). *Chelovecheskie resursy obrazovaniya: sistemnyy analiz [Human resources of education: a systems analysis]*, transl. from English. Moscow : TsPI [in Russian].

20. Shpektorenko, I. (2013). Profiliuvannya posadovykh kompetentsii z poetapnym vykorystanniam protsesnoho, funktsionalnoho ta kompetentnisnoho pidkhodiv [Profiling of job competencies with step-by-step use of process, functional and competency approaches]. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Seriya "Derzhavne upravlinnia"*, no. 1(8), pp. 87–92 [in Ukrainian].

21. Yakkoka, L., Uytyny, K. (2008). *Kuda podevalis' vse lidery? [Where have all the leaders gone?]*, transl. from English S. Borich. Minsk : Popurri [in Russian].

22. Berns, J. (2005). *Theory of Social and Economic Organization*. London : PMSU [in English].

23. Dustmann, C., Fitzenberger, B., Machin, S. (2008). Editorial: the economics of education and training. *The Economics of Education and Training. Studies in Empirical Economics* / C. Dustmann, B. Fitzenberger, S. Machin (eds.). Heidelberg, DE: Physica-Verlag HD. Retrieved from: https://doi.org/10.1007/978-3-7908-2022-5_1 [in English].

24. Kay, J. (2007). *Social and Moral Responsibility*. Retrieved from: <https://extra.shu.ac.uk/alac/SocialMoralResponsibility/text/Janet%20Kay%20Social%20and%20Moral%20Responsibility.doc> [in English].

І. М. Квеліашвілі, доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

Л. І. Кийда, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

В. Г. Ковальов, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

КОМУНІКАЦІЙНА СТРАТЕГІЯ ЯК ЗАСІБ СТИМУЛЮВАННЯ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У МИТНІЙ СФЕРІ

Глобалізація світової економіки проявляється у процесах змін у світі, перетворенні його на єдину зону з безперешкодим переміщенням товарів, послуг, інформації, капіталу тощо. У цьому просторі більш вільно поширюються ідеї, які сприяють розвитку актуальних інституційних утворень і формують їх комунікаційні зв'язки. Зазначено, що митні адміністрації країн світу здебільшого є незалежними територіально розподіленими системами у складі державних органів, вони пов'язані за інституціональними принципами митної політики єдиним правовим та інформаційно-комунікаційним простором.

У статті доведено, що головною проблемою національних органів державної влади всіх рівнів є відсутність системності у виробленні комунікаційної стратегії. Зазначено, що до проблемних питань належать відсутність координації в роботі відповідних напрямів органів державної влади на центральному, регіональному й місцевому рівнях, не завжди ефективний зворотний зв'язок із громадськістю, брак гнучкості та оперативності під час реалізації комунікаційних рішень. Доведено, що зазначене є не відображенням процесів єдиного органу державної влади в Україні, а суцільним приводом для зміни сталої парадигми в комунікаційній політиці та принципах функціонування цих органів.

Встановлено, що побудова комунікаційного простору відбувається на основі вертикальних, координаційних, матричних, мережевих, субординаційних, реординаційних, ієрархічних станів і режимів взаємодії, платформою для якої є єдиний правовий простір. У статті наведено п'ять рівнів взаємодії суб'єктів управління митною справою та стейкхолдерів з урахуванням розподілу компетенцій і впливу на суб'єкта управління.

Ключові слова: органи державної влади, комунікація, комунікаційні зв'язки, митна справа, митні органи, комунікаційна стратегія.

I. M. Kveliashvili, L. I. Kyida, V. G. Kovalev. Communication strategies as a method of stimulating transformation processes in the customs sphere

The globalization of the world economy is manifested in the processes of change in the world, its transformation into a single zone with the unimpeded movement of goods, services, information, capital and more. In this space, ideas are more freely disseminated, which contribute to the development of relevant institutional entities and form their communication links. It is noted that the customs administrations of the world are mostly independent territorially distributed systems within state bodies and are connected by the institutional principles of customs policy in a single legal and information and communication space.

The article establishes that the main problem of national public authorities at all levels is the lack of systematization in the development of communication strategy. It is noted that the problematic issues include the lack of coordination in the work of public authorities at the central, regional and local levels, not always effective feedback from the public, there is a lack of flexibility and efficiency in the implementation of communication solutions. It is proved that this is not a reflection of the processes of a single body of state power in Ukraine, but is a solid reason to change the stable paradigm in communication policy and the principles of functioning of these bodies.

It is established that the construction of communication space is based on vertical, coordination, matrix, network, subordination, reordination, hierarchical states and modes of interaction, the platform for which is a single legal space. The article presents five levels of interaction between customs management entities and stakeholders, taking into account the distribution of competencies and influence on the management entity.

Key words: public authorities, communication, communication links, customs, customs authorities, communication strategy.

Постановка проблеми. Митна справа в Україні тривалий час перебуває у стані перманентних реформ і трансформації. Поряд із численними презентаціями реформ громадськість спостерігає відсутність стратегічних цілей

і мотивації для впровадження ефективної стратегії та її реалізації. Для виходу зі стану стагнації реформ та подальшого розвитку пріоритетними напрямками трансформації визнано функціональний, мотиваційний і сервісний. Забезпеченням цього є необхідність формування митною адміністрацією країни власної політики розвитку з урахуванням інноваційних та актуальних ідей і напрямів щодо впровадження комунікаційної стратегії, з визначенням відповідних ресурсів, що є базою для виконання принципів відкритості та гласності в митній справі.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Наукові дослідження напряму публічного управління щодо концептуальних засад теорії комунікації, питань розвитку масової і громадянської комунікації, зв'язків із громадськістю висвітлені в роботах таких учених, як О. Антонова, М. Білинська, Т. Василевська, Н. Грицяк, Н. Гудима, В. Дрешпак, В. Карлова, В. Куйбіда, І. Пантелейчук, О. Петроє, В. Ребало, В. Різун, Є. Романенко, С. Сergyоїн, Г. Ситник, І. Сурай та багато інших.

Однак тематика комунікаційних зв'язків у митній сфері не досить розглянута на теоретичному рівні у працях науковців і практиків із митної справи, а тому потребує розроблення наукових підходів та новацій із метою накопичення теоретичного підґрунтя для ініціювання їх закріплення у правовому полі.

Метою дослідження є аналіз процесів модернізації митної справи за напрямом взаємодії з громадськістю та комунікацій між митними органами і стейкхолдерами на різних рівнях, а також доведення необхідності впровадження комунікаційної стратегії Державної митної служби України.

Виклад основного матеріалу. Сутність активно застосовуваного в наукових і публіцистичних працях поняття «комунікація» розглядається в досить широкому контексті. На думку авторів монографії «Державно-громадянська комунікація: шлях від кризи до взаємодії», провідна роль комунікації в розвитку суспільства є діалектичною. Комунікація є одним з ефективних демократичних ресурсів налагодження відповідних комунікативних систем, які впливають на форми та зміст управління, характер виробничої діяльності, форми міжкультурних відносин, тенденції історичного розвитку, специфіку соціальної структури тощо [2].

Автори 8-го тому «Енциклопедії державного управління» вважають комунікацію одним із найважливіших механізмів системи державного управління [3]. Основними факторами успішної репутації органів державної влади, на переконання Є. Романенка, є якість державно-управлінських послуг і відповідної діяльності державно-управлінських структур, відповідність державно-управлінської діяльності соціально-значимим ідеям розвитку суспільства, оцінка діяльності органів державної влади в засобах масової інформації та ставлення до неї лідерів громадської думки і ключових експертів у цій сфері [4].

Фахівець у галузі конкурентної стратегії Майкл Е. Портер описує вплив на організацію таких факторів, як державна політика, соціальні відносини, суспільна мораль тощо [1]. Ним запропоновані акценти актуальних для організації цілей та інструментів щодо їх узгодженості й адекватності конкурентоспроможній стратегії, зокрема: внутрішня узгодженість, відповідність зовнішньому середовищу, відповідність ресурсам, комунікація та реалізація. Ці елементи повинні обов'язково бути враховані під час розроблення сукупності реальних і легких у досягненні цілей та засобів стратегічного розвитку будь-якої організації.

Одна з найбільш важливих для економічного складника країни державна інституція – Державна митна служба України – уже досить тривалий час перебуває в епіцентрі важливих для неї трансформацій. І саме нині відбувається її становлення як єдиної юридичної установи з модернізацією традиційної структури. Пріоритетними напрямками її трансформації визнано функціональний, мотиваційний і сервісний. За цих підстав доцільно зазначити, що митна адміністрація країни повинна формувати власну політику розвитку з урахуванням інноваційних та актуальних комунікативних ідей і напрямів, з визначенням відповідних ресурсів, що є базою для виконання основних принципів здійснення митної справи.

Синергетичною формою реалізації принципів безпосередньо митної справи є комунікативні зв'язки митних органів за умови дотримання ними принципу прозорості й відкритості діяльності. До затверджених у статті 8 Митного кодексу України десяти принципів здійснення митної справи включено також принцип гласності та прозорості.

Саме явище відкритості влади полягає в забезпеченні відкритого інформування громадян у межах політичної системи, у доступі до інформації та здійсненні громадянами контролю за діяльністю органів державної влади, політичних організацій, посадових осіб тощо [3].

За цих підстав прозорість як один із принципів здійснення митної справи забезпечує право всіх стейкхолдерів розраховувати на високий ступінь визначеності й передбачуваності у відносинах із митницею.

Практична реалізація зовнішньої комунікаційної політики надає підстави для визначення переліку напрямів, що доводять громадськості та стейкхолдерам зміст діяльності органів державної влади, зокрема:

- упровадження антикорупційних рішень і заходів;
- аполітичність органів державної влади та їх посадових осіб;
- ефективне виконання своїх функціональних обов'язків перед цільовими групами громадськості;
- передбачуваність галузевої політики та стратегії діяльності;
- дотримання стандартів корпоративної культури та етичних стандартів [4].

Важливим складником зовнішньої комунікативної політики є реалізація принципу інформаційної відкритості органів державної влади для всіх зацікавлених сторін і громадськості. Зовнішня комунікативна політика повинна забезпечувати корпоративну ідентичність органу державної влади через доведення суті ідеї прозорості й відкритості для створення та сприяння балансу інформаційної безпеки, задоволення зовнішніх очікувань від діяльності органу державної влади.

Прикладом інформаційної відкритості є презентація Міністерством фінансів України актуальних напрямів реформування та розвитку митних органів.

Уперше за час існування митної системи відбувається структурна трансформація цього державного інституту з його подальшим розвитком у форматі єдиної юридичної особи. З набуттям чинності Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» від 14 січня 2020 р. № 440-IX [5] законодавчо встановлено можливість реалізації концепції єдиної юридичної особи для Державної митної служби України, що, зокрема, дає можливість утворення територіальних органів Державної митної служби України (далі – Держмитслужба) як відокремлених підрозділів, проте без надання їм статусу юридичних осіб та з наділенням їх необхідним обсягом повноважень.

Поступовий перехід до функціонування Держмитслужби у форматі єдиної юридичної особи передбачає забезпечення таких заходів:

- посилення інституційної спроможності митних органів;
- відновлення управлінської вертикалі, яка була втрачена під час функціонування Державної фіскальної служби України;
- оптимізації адміністративних, кадрових та інших ресурсів для посилення безпекової функції держави, що передбачає, зокрема, удосконалення системи аналізу ризиків, розроблення нових IT-рішень;
- оновлення кадрового потенціалу через запровадження програми оцінки персоналу з кваліфікації та благонадійності;
- створення єдиного підходу до системи добору кадрів, системи стратегічного управління, інформаційної політики, формування ефективної комунікації у сфері боротьби з корупцією [6].

Головним задекларованим меседжем реформ та модернізації митної системи є ідея викорінення корупційного складника в митній діяльності. Тому послідовність дій і заходів, здійснюваних насамперед через прозорість діяльності, мінімізацію людського впливу шляхом максимальної автоматизації всіх митних процедур та прийняття управлінських рішень, є визначальним пріоритетом модернізації митної служби країни.

Однією з умов реалізації внутрішньої комунікативної політики в діяльності митних органів є оптимізація роботи із забезпечення зовнішніх комунікативних критеріїв запровадження в митній діяльності системи внутрішнього аудиту. Цей напрям необхідний і доречний для реалізації всіма органами державної влади, оскільки сприяє створенню сприятливого балансу між тактикою позитивних заохочень високого рівня доброчесності та репресивними стратегіями, що призначені для виявлення випадків корупції, притягнення до відповідальності причетних осіб.

Як форму реалізації на цьому етапі зазначеного напрямку керівництво Державної митної служби України запровадило експеримент щодо процедури оцінки кваліфікації та доброчесності працівників митних органів шляхом проходження всім персоналом митних органів відповідного тестування. Оцінювання тестування спрямоване на знання митного законодавства та виявлення загальних здібностей, умінь і навичок. Успішне проходження тестів стало підставою для укладення контрактів із кандидатами на зайняття відповідних посад у новій митній структурі.

Подальшим удосконаленням підходів до забезпечення високого рівня доброчесності, конструктивних змін є розроблення та введення у практику Кодексу поведінки службових осіб митних органів. Наразі проекти цього кодексу неодноразово були презентовані, проте не реалізовані, на жаль, як і більшість задекларованих реформ.

Актуальною складовою частиною модернізації митної системи є управління кадровими ресурсами. Упровадження надійної політики та механізмів управління персоналом дає змогу проводити раціональну селекцію кадрового потенціалу за принципами доброчесності і професійної компетентності.

Поряд із новаціями, які вже запроваджуються в діяльності Держмитслужби, є низка проблем, що гальмують процеси її перетворення. Корисною та перспективною, на нашу думку, може бути активна робота Громадських рад на всіх рівнях управління митною справою: регіональному, рівні взаємодії із центральними органами виконавчої влади, державному. Діяльність Громадських рад спроможна оперативно реагувати на проблемні питання в роботі митниці, ініціювати практичні механізми їх подолання.

На цьому етапі неповною мірою використовується інформаційний ресурс Громадської експертизи для виявлення прогалин та розроблення шляхів їх подолання. Важливим внеском у розуміння напрямів митної діяльності, щодо яких є нагальні потреби, є аналітичні звіти Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, що реалізується в межах проекту підтримки Громадської ініціативи «За чесну та прозору митницю» [12]. Результатом цієї діяльності є рекомендації щодо першочергового реагування митних органів. Громадська ініціатива «За чесну та прозору митницю» сформулила першочергові напрями реформування митної сфери, на яких пропонується зосередитися Державній митній службі України, Міністерству фінансів України, експертам, бізнесу

та громадськості. Ці ініціативи стосуються актуалізації митного законодавства, що передбачена зобов'язаннями за Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, проведення незалежного моніторингу діяльності митних органів, суцільної електронізації митних процедур тощо.

Доведення до цільової аудиторії меседжу, що суспільна думка враховується під час розподілу пріоритетів у політиці Державної митної служби України, реалізується в оновлених і перспективних програмах та забезпечує зворотний зв'язок із суспільством, є прототипом галузевої моделі комунікаційної системи функціонування митної системи.

Митна справа як вид діяльності формує відносини та комунікативні зв'язки в митній сфері за участю широкого кола осіб, які безпосередньо задіяні у процесах, пов'язаних із формуванням, реалізацією, розвитком митної справи як інструменту забезпечення митної безпеки держави, розвитку економіки та зовнішньоекономічної діяльності.

Як відомо, класифікація комунікаційних зв'язків в організації здійснюється за низкою критеріїв: а) за системою управління (внутрішні, зовнішні, маркетингові, пов'язані зі зв'язками з громадськістю); б) за спрямованістю (вертикальні згори-вниз, вертикальні знизу-вгору, горизонтальні всередині відділів, горизонтальні між відділами); в) за змістом інформації (директивні, аналітичні, оціночні, звітні, узгоджувальні); г) за каналами передавання (вербальні, невербальні); ґ) за механізмами передавання (формальні, неформальні) тощо [8].

Управління комунікаційними зв'язками забезпечується шляхом виконання відповідних функцій: інформаційної, мотиваційної, контрольної, експресивної [8]. Поєднання цих функцій дає змогу задовольняти соціальні потреби та є формою комунікаційного управління органом державної влади, створює своєрідний комунікативний простір інтегрованої взаємодії суб'єктів і стейкхолдерів в управлінні митною справою. Побудова комунікативного простору відбувається на основі вертикальних, координаційних, матричних, мережевих, субординаційних, реординаційних, ієрархічних станів і режимів взаємодії, платформою для якої є єдиний правовий простір.

Екстраполяція комунікативного простору з наведеними рівнями взаємодії на суб'єктів та стейкхолдерів дає підстави для проведення розподілу суб'єктів державного управління митною справою на 5 рівнів:

1) рівень зовнішніх суб'єктів, на якому зосереджені міжнародно визнані та рекомендовані порядки, умови здійснення митної справи, зобов'язання держави щодо виконання євроінтеграційних заходів із виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом;

2) державний рівень, на якому формуються напрями митної політики держави, встановлюються правові умови з питань регулювання зовнішньої торгівлі, митного регулювання, затвердження принципів і завдань органів державної влади щодо формування, реалізації, координації та розвитку державної митної справи, а також здійснюється контроль дотримання встановлених законодавчих вимог;

3) рівень центральних органів виконавчої влади, що забезпечує відповідно до їхніх компетенцій координацію та регулювання питань стосовно забезпечення виконання митними органами повноважень і завдань. На цьому рівні розробляються заходи щодо забезпечення в повному обсязі виконання зобов'язань органами, які здійснюють митну справу, відбувається детермінування та деталізація завдань, розробляються програми поточної і перспективної діяльності, виявляються проблемні аспекти, що унеможливають забезпечення в повному обсязі виконання завдань, а також визначення інструментів для подолання протиріч у сфері організації, управління діяльністю, законодавчого узгодження;

4) територіальний рівень, на якому здійснюється формування й реалізація державної митної політики на відповідній адміністративній території;

5) рівень взаємодії стейкхолдерів у реалізації державної митної справи, на якому стейкхолдери перебувають у взаємодії, оскільки їхні інтереси та діяльність дають підстави реалізовувати власні бізнес-інтереси за допомогою комплексу послуг із підготовки товарів для пред'явлення митним органам, проходження митних формальностей і митного оформлення за встановленими законодавчими вимогами. Вказані зацікавлені сторони мають певний звід зобов'язань стосовно виконання митного законодавства та водночас передбачені Митним кодексом України права щодо ведення діяльності і взаємодії з митними органами, органами державної влади у процесі діяльності.

Важливою умовою наведеного комунікативного простору та зв'язків суб'єктів державного управління митною справою зі стейкхолдерами є єдність у досягненні спільних цілей і задоволення власних інтересів. На кожному рівні визначено коло суб'єктів, наділених згідно із чинним законодавством відповідними повноваженнями для забезпечення реалізації завдань з урахуванням галузевих та відомчих компетенцій і повноважень.

У відносинах митних органів та бізнесу нині бракує комунікацій для більш плідної співпраці з інститутами суспільства, проведення громадської експертизи проектів нормативних і регуляторних документів, залучення експертів від громадськості для збалансування позицій та інтересів митних органів і бізнесу, отримання зворотного зв'язку щодо діяльності органів, що здійснюють митну справу. Громадські ради, створені при Кабінеті Міністрів України та Державній митній службі України, можуть стати платформою для зворотного зв'язку й незалежного контролю, допоможуть налагодити партнерські відносини з бізнесом, підвищити ефективність та імідж митних органів. Умовою успіху для цього та подолання бар'єрів суспільного дисгармонійного ставлення до одного

з провідних органів державної влади – Державної митної служби України – є належне законодавче закріплення важливих для розуміння принципів управління діяльністю стейкхолдерів, які на кожному з наведених рівнів створюють єдину комунікаційну систему управління розвитком митної справи країни.

А. Кредісов та І. Бережнюк, автори дослідження «Всесвітня митна організація як інститут управління митною справою на міжнародному рівні» [9], здійснили класифікацію ключових принципів модернізації митних служб країн – членів Всесвітньої митної організації. Ці ключові принципи розділені за двома класифікаційними ознаками:

а) принцип формування митного законодавства, що передбачає вимоги застосовувати митне законодавство, директиви, встановлені митні процедури за відповідними умовами, які вже є вираженням відповідного принципу, що притаманний митній діяльності;

б) принцип інформаційних і комунікаційних технологій, що дає змогу використовувати сучасні інформаційні та комунікаційні технології для сприяння введення принципів спрощення і гармонізації митних процедур.

Питання, що потребують удосконалення й вирішення, а також ті, які мають бути включені до програм реформування митної справи, практично тотожні та диференціюються за категоріями уваги на правові, організаційно-структурні, технологічні і комунікаційні.

Глобальні процеси та інформаційно-комунікаційні технології надають привід для вивчення кращих практик із питань запровадження комунікаційних стратегій у діяльності митних адміністрацій країн світу.

Досягнення в митній справі провідних країн світу значного прогресу стосується таких сфер митної діяльності: 1) законодавчого нагляду, створення комунікаційних стратегій для посилення доброчесності й розвитку антикорупційної діяльності, стратегії оцінки ризиків; 2) спрощення митних процедур, використання автоматизованих систем для підвищення ефективності і внутрішнього контролю; 3) посилення передбачуваності та підзвітності щодо митних процедур, зокрема шляхом проведення комунікативних заходів, інформування громадськості щодо застосування митних правил, процедур і митних тарифів; 4) відповідного керівництва дискреційними повноваженнями; 5) гарантування безпеки й конфіденційності комерційної та особистої інформації користувачів митних сервісів; 6) сприяння ефективним каналам комунікації, що забезпечують надання послуг, удосконалення внутрішнього аудиту.

У роботі «Integrity in customs: Taking stock of good practices» [11] OECD конкретизує напрями, які стимулюють до процесу сталості реформ у митній сфері та стосуються таких питань:

– упровадження інноваційних технологій управління ризиками, здійснення моніторингу бізнес-процесів, оцінки ефективності стандартів здійснення митних процедур;

– роботи на постійній основі з громадськими організаціями та представниками бізнесу для оперативного виявлення проблем і генерації рішень для покращення процесів переміщення через митний кордон товарів;

– контролю й перевірки ефективності робочих програм діяльності митних органів;

– проведення інвентаризації процедур контролю зовнішньоторговельних операцій щодо їх відповідності єдиним стандартам із метою спрощення та прогнозування діяльності трейдерів;

– рекомендуванню митним адміністраціям створити спеціальний підрозділ, що відповідає за проведення заходів та упровадження програм із реформування й модернізації, з урегульованою та прозорою системою звітності щодо ефективності заходів;

– залучення зовнішніх експертів із питань митної справи для розроблення комплексного плану реформ та модернізації;

– ефективного використання загального потенціалу митних органів, зокрема інформаційного, комунікаційних технологій;

– упровадження заходів з інтегрованого управління кордонами разом із сусідніми країнами.

Прозорість і практика захисту інформації сприяють ефективним каналам комунікації між митними органами, їх персоналом та користувачами митних послуг, які не загрожують інформаційній безпеці, сприяють посиленню визначеності й передбачуваності в митній діяльності, що зменшує можливість пошуків незаконних схем ухилення від належного митного контролю, посилюють підзвітність персоналу митниць. Успішними в цьому напрямі є практики залучення персоналу та зацікавлених сторін до розроблення й реалізації Кодексу поведінки митних службовців, використання ефективних комунікаційних стратегій, проведення тренінгів та інших заходів із підвищення професійного рівня, компетентності й доброчесності.

Для досягнення цілей необхідне закладення у програми розвитку митної справи сучасних інструментів, таких як системи комунікації та обміну інформацією, групи управління, проектні групи, бенчмаркінг, обмін посадовими особами митних органів, семінари, моніторинги, навчальні заходи.

У межах дослідження доцільно також зазначити роль митних прототипів Європейського Союзу «Customs Blueprints», що є інструментом наближення, модернізації митного законодавства країн – членів Європейського Союзу та кандидатів у члени Європейського Союзу. Метою митних стандартів-прототипів Європейського Союзу у складі основних 19 сфер митної діяльності є вдосконалення і розвиток оперативних та адміністративних

можливостей митних адміністрацій, що включають і сферу комунікацій. Метою цієї сфери є розвиток і реалізація стратегії комунікації, що забезпечує швидке й зрозуміле надання інформації, а також належні відносини з усіма зацікавленими особами.

Отже, важливою передумовою ефективною модернізації митної сфери є розроблення та впровадження комунікаційної стратегії, включення до програм розвитку обов'язкового систематичного навчання та тренінгів для керівників і медійних представників митних органів щодо трансляції цільовій аудиторії звітів, планів, фактів, які надають уявлення про реальний стан справ у митній сфері, а також заходів, що сприяють відновленню позитивного іміджу, довіри й поваги до діяльності митних органів і професії митника.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Проблеми державної митної справи перебувають у площині, що характерна для багатьох органів державної влади та виражається у слабкості більшості інститутів державної влади й управління ними, а також у недостатньому рівні підготовки персоналу до сучасних процесів, які потребують знань не лише в митній сфері, а й в інформаційно-технічних, комунікаційних технологіях, обізнаності з питань міжнародної економіки, основ фінансів та інших компетенцій. Принципи діяльності повинні будуватися та мати на меті забезпечення потреб і якість взаємодії між владою, бізнесом, громадськістю.

Важливим кроком у розвитку митної сфери є впровадження комунікаційної стратегії Державної митної служби України, налагодження та використання внутрішніх і зовнішніх інформаційних каналів для роз'яснення ключовим зацікавленим сторонам стратегії роботи, митної політики та законодавства, митних правил і процедур, а також змін до них. Це є запорукою надійного і тривалого партнерства бізнесу та органів державної влади, поновлення й збереження політичної і суспільної довіри, отримання підтримки та зміцнення віри в надійність митниці за допомогою демонстрації її важливої ролі в суспільстві, створення суспільної та державної довіри до митниці як до важливої, сервісно орієнтованої, професійної служби.

Список використаних джерел:

1. Портер М. Конкурентная стратегия: методика анализа отраслей и конкурентов. Пер. с англ. Москва : Альпина Бизнес Букс, 2005. 454 с.
2. Державно-громадянська комунікація: шлях від кризи до взаємодії : монографія / В. Козаков, О. Рашковська, В. Ребкало, С. Романенко, І. Чаплай. Київ : Видавничий дім «Персонал», 2017. 288 с.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / за ред. Ю. Ковбасюка та ін. Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол. тому : В. Загорський, С. Телешун та ін. Львів : Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, 2011. 630 с.
4. Романенко Є. Моделі комунікативної політики держави та інструментальне забезпечення взаємодії органів державної влади та громадськості. *Демократичне врядування*. 2014. Вип. 14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_11
5. Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи : Закон України від 14 січня 2020 р. № 440-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-20#Text>
6. Функціонування Держмитслужби у форматі єдиної юридичної особи. URL: https://mof.gov.ua/uk/functioning_of_the_state_customs_service_in_the_format_of_a_single_legal_entity-476.
7. Митна енциклопедія : у 2 т. / редкол. : І. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2013. Т. 2. 536 с.
8. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / за ред. Ю. Ковбасюка та ін. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. кол. тому : Ю. Сурмін, П. Надолішній та ін. Київ : Національна академія державного управління при Президенті України, 2011. 692 с.
9. Кредісов А., Бережнюк І. Всесвітня митна організація як інститут управління митною справою на міжнародному рівні. *Журнал європейської економіки*. 2009. Т. 8. № 2. С. 68–190.
10. Communication at the heart of Customs in 2014 / World Customs Organization. *WCO news*. 2014. № 73. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/wco-news-magazines/wco_news_73.pdf
11. Integrity in customs: Taking stock of good practices / OECD. 2017. URL: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/G20-integrity-in-customs-taking-stock-of-good-practices.pdf>
12. Громадський моніторинг роботи митних органів: висновки та рекомендації : аналітичний звіт. *Діалог зі сприяння торгівлі*. 2018. URL: <http://tfdialogue.ier.com.ua/archives/2410>

References:

1. Porter, M. (2005). *Konkurentnaya strategiya: metodika analiza otrasley i konkurentov [Competitive strategy: a methodology for analyzing industries and competitors]*, transl. from English. Moscow : Al'pina Biznes Buks [in Russian].

2. Kozakov, V., Rashkovska, O., Rebkalo, V., Romanenko, Ye., Chaplai, I. (2017). *Derzhavno-hromadianska komunikatsiia: shliakh vid kryzy do vzaiemodii: monohrafiia [State-civil communication: the path from crisis to interaction : monograph]*. Kyiv : Personal [in Ukrainian].
3. Zahorskyi, V., Teleshun, S. et al. (eds.) (2011). Publichne vriaduvannia [Public governance], vol. 8. *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of public administration]*, in 8 vol. Lviv : Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine [in Ukrainian].
4. Romanenko, Ye. (2014). Modeli komunikatyvnoi polityky derzhavy ta instrumentalne zabezpechennia vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlady ta hromadskosti [Models of communication policy of the state and instrumental support of interaction between public authorities and the public]. *Demokratychni vriaduvannia*, issue 14. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_11 [in Ukrainian].
5. Verkhovna Rada of Ukraine (2020). Pro vnesennia zmin do Mytnoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh inshykh zakoniv Ukrainy u zviazku z provedenniam administratyvnoi reformy: Zakon Ukrainy vid 14 sichnia 2020 r. № 440-IX [On amendments to the Customs Code of Ukraine and certain other laws of Ukraine in connection with administrative reform: Law of Ukraine of January 14, 2020 № 440-IX]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-20#Text> [in Ukrainian].
6. Funktsionuvannia Derzhmytysluzhby u formati yedynoi yurydychnoi osoby [Functioning of the State Customs Service in the format of a single legal entity]. Retrieved from: https://mof.gov.ua/uk/functioning_of_the_state_customs_service_in_the_format_of_a_single_legal_entity-476 [in Ukrainian].
7. Bereznyiuk, I. et al. (eds.) (2013). *Mytna entsyklopediia [Customs encyclopedia]*, in 2 vol. Khmelnytskyi : Private entrepreneur Melnyk A.A., vol. 2 [in Ukrainian].
8. Surmin, Yu., Nadolishnii, P. et al. (eds.) (2011). Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia [Methodology of public administration], vol. 2. *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of public administration]*, in 8 vol. Kyiv : National Academy of Public Administration under the President of Ukraine [in Ukrainian].
9. Kredisov, A., Bereznyiuk, I. (2009). Vsesvitnia mytna orhanizatsiia yak instytut upravlinnia mytnoiu spravoiu na mizhnarodnomu rivni [The World Customs Organization as an institution of customs management at the international level]. *Zhurnal yevropeiskoi ekonomiky*, vol. 8, no. 2, pp. 68–190 [in Ukrainian].
10. World Customs Organization (2014). Communication at the heart of Customs in 2014. *WCO news*, no. 73. Retrieved from: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/wco-news-magazines/wco_news_73.pdf [in English].
11. OECD (2017). *Integrity in customs: Taking stock of good practices*. Retrieved from: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/G20-integrity-in-customs-taking-stock-of-good-practices.pdf> [in English].
12. Trade Facilitation Dialogue (2018). Hromadskyi monitorynh roboty mytnykh orhaniv: vysnovky ta rekomendatsii: analitychnyi zvit [Public monitoring of the work of customs authorities: conclusions and recommendations: analytical report]. Retrieved from: <http://tfdialogue.ier.com.ua/archives/2410> [in Ukrainian].

О. О. Критенко, кандидат наук з державного управління,
доцент Університету митної справи та фінансів

Т. С. Тоцька, кандидат наук з державного управління,
доцент Університету митної справи та фінансів

СПРОЩЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ МИТНОЇ ВАРТОСТІ ТОВАРІВ

Проблема спрощення митного оформлення залишається актуальною для України після вступу до СОТ. Відтоді питання про створення лояльних і простих умов проведення митного оформлення для суб'єктів ЗЕД постало у центрі загальної уваги та часто ставало причиною багатьох конфліктів інтересів підприємництва та держави. Як свідчить практика, у тому числі судова, діяльність митних органів рідко спрямована на полегшення роботи бізнесу, а дії та підходи представників митних органів часто викликають питання щодо законності та виходу за межі повноважень. Однією з основних проблем, із якою зіштовхуються суб'єкти господарювання у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності, є коригування митної вартості контролюючим органом.

Відповідно до Митного кодексу України митна вартість товарів, що переміщуються через митний кордон України, визначається декларантом. Проведення консультації відповідно до Митного кодексу України є не просто правом декларанта, а обов'язком – заявляти митну вартість, визначену самостійно, у тому числі за результатами консультацій з митним органом, але яким чином провести консультацію з митним органом ще до початку митного оформлення, законодавством не врегульовано. Механізм прийняття попередніх рішень за методом визначення митної вартості дозволить імпортерам зменшити число питань митних органів щодо митної вартості товарів, що ввозяться. Тому вдосконалення законодавства у напрямі спрощення визначення митної вартості, а точніше впровадження механізмів проведення консультацій між митним органом і суб'єктами ЗЕД дозволить забезпечити повне використання прав суб'єктів, визначених Митним кодексом України та міжнародним законодавством.

Водночас можливість отримання українськими підприємствами попередніх рішень про застосування методу та критеріїв визначення митної вартості є вимогою виконання Угоди про спрощення процедур торгівлі Світової організації торгівлі (СОТ), до якої Україна приєдналася у 2015 р.

Ключові слова: митна вартість товарів, контроль та декларування митної вартості товарів, спрощення митного оформлення, попередні рішення митних органів щодо окремих питань.

O. O. Krytenko, T. S. Totska. Simplification of the decision-making procedure for determining the customs value of goods

It is determined that the problem of customs clearance simplification remains relevant for Ukraine after accession to the WTO. Since then, the issue of creating loyal and simple conditions for customs clearance for foreign trade entities has become the focus of public attention and has often been the cause of many conflicts of interest between business and the state. As practice shows, the activities of customs authorities are rarely aimed at facilitating the work of business, and the actions and approaches of customs officials often raise questions about the legality and scope of authority. One of the main problems faced by business entities in carrying out foreign economic activity is the adjustment of customs value by the supervisory authority. Therefore, improving the legislation to simplify the determination of customs value, or rather the introduction of mechanisms for consultations between the customs authority and the subjects of foreign economic activity will ensure full use of the rights of entities defined by the Customs Code of Ukraine and international law.

According to the Customs Code of Ukraine, the customs value of goods moving across the customs border of Ukraine is determined by the declarant. Consultations in accordance with the Customs Code of Ukraine are not just the right of the declarant, but the obligation to declare the customs value determined independently, including the results of consultations with the customs authority. But how to consult with the customs authority before the customs clearance is not regulated by law. The mechanism for making preliminary decisions on the method of determining the customs value will allow importers to reduce the number of questions from customs authorities regarding the customs value of imported goods.

At the same time, the possibility for Ukrainian companies to obtain preliminary decisions on the application of the method and criteria for determining the customs value is a requirement of the Agreement on Trade Facilitation of the World Trade Organization (WTO), which Ukraine joined in 2015.

Key words: customs value of goods, control and declaration of customs value of goods, customs clearance simplification, preliminary decisions of customs authorities on certain issues.

Постановка проблеми. Здійснення зовнішньоекономічної діяльності суб'єктами господарювання – складний і комплексний процес, який вимагає багато зусиль і ресурсів. Належне визначення митної вартості

імпортованого товару є важливим питанням як для імпортера, так і для митниці, тому що для митних цілей митна вартість є базою нарахування митних платежів, а вони є основою наповнення дохідної частини бюджету, з одного боку, а з іншого – митні платежі як непрямі податки є ціноутворюючою складовою частиною вартості товару на внутрішньому ринку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти митної вартості висвітлюються такими українськими науковцями, як І.Г. Бережнюк, О.П. Борисенко, А.Д. Войцешук, О.П. Гребельник, Л.В. Деркач, В.Г. Драганов, Ю.М. Дьомін, М.М. Каленський, О.А. Ларіонова, В. Науменко, П.В. Пашко, О.Ю. Полонський, С. Станіславська, С.С. Терещенко, І. Тонев та ін.

Необхідно зазначити, що у вітчизняній і зарубіжній науковій літературі недостатньо досліджені окремі теоретичні та практичні аспекти митної вартості, зокрема застосування другорядних методів, порядок формування митної вартості під впливом додаткових витрат, а також майже не відображені шляхи спрощення проведення контролю з одночасним підвищенням його ефективності.

Мета статті – визначення шляхів спрощення порядку визначення митної вартості товарів шляхом надання декларанту механізму проведення попередніх консультацій щодо визначення митної вартості до початку митного оформлення.

Виклад основного матеріалу. Митна вартість товарів, порядок її визначення після набуття чинності з 2004 р. Митного кодексу України від 11 липня 2002 р. № 92-IV зазнала істотних змін, які торкнулися усіх складових частин процесу визначення митної вартості: економічної, правової та організаційно-технологічної. Це стало значним етапом у приведенні українських правових норм митної оцінки товарів у відповідність із вимогами міжнародної системи визначення митної вартості, запровадженої згідно з Угодою про застосування ст. VII Генеральної угоди з тарифів і торгівлі, та важливою умовою ефективного вступу України до ГАТТ/СОТ [1]. Наступним важливим етапом розвитку інституту митної оцінки повинно стати впровадження ефективного механізму визначення митної вартості з урахуванням загальної тенденції спрощення митного оформлення.

Відповідно до Митного кодексу України митна вартість товарів, що переміщуються через митний кордон України, визначається декларантом. Таким чином, метод визначення митної вартості, всі її складники на першому етапі визначає декларант самостійно на основі наявних у нього документів та додаткової підтвердженої інформації. І якщо було обрано основний метод – за ціною договору (контракту) щодо товарів, які імпортуються (вартість операції), та відсутні будь-які обмеження у використанні цього методу, то за основу береться ціна, що була фактично сплачена або підлягає сплаті за товари. І цей метод із погляду наявності (доступності) документально підтвердженої інформації у декларанта найпростіший, оскільки вихідною базою для визначення митної вартості імпортованих товарів за цим методом є контрактна (фактурна) ціна товару. Це є найважливішою його характеристикою і суттєвою умовою контракту [6].

Проблемні питання постають у випадку, коли перший метод застосувати немає можливості, і на це є об'єктивні підстави, які декларант розуміє ще перед початком декларування товару. Проведення консультацій у цьому разі відповідно до Митного кодексу України є не просто правом декларанта, а обов'язком – заявляти митну вартість, визначену самостійно, у тому числі за результатами консультацій із митним органом (п. 2 ст. 52 Митного кодексу України) [3], але яким чином провести консультацію з митним органом ще до початку митного оформлення, законодавством не врегульовано.

Проаналізуємо деякі встановлені механізми отримання інформації від державного органу. І перший, найбільш типовий – це звернення громадян.

У статті 40 Конституції України зазначено, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [2]. Відповідно до частини першої статті 15 Закону України «Про звернення громадян» органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники та посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань).

Водночас відповідно до закону під зверненнями громадян слід розуміти викладені у письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави та суспільства.

Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи

недоліки у діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. клопотання – письмове звернення із проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Таким чином, механізм звернення громадян із приводу питання визначення митної вартості технологічно не може бути застосований, оскільки звернення у формі пропозиції, заяви чи скарги суттєво відрізняється від консультації.

Статтею 21 Митного кодексу України передбачено консультування з питань митної справи [3], але такі консультації надаються з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань митної справи. Оскільки у разі визначення митної вартості тут питання не стільки у порядку практичного застосування норм законодавства України, скільки в отриманні відповідної інформації та попередньому узгодженні, то такі консультації також не можуть бути застосовані.

Статтею 23 Митного кодексу України за письмовими зверненнями декларантів або уповноважених ними осіб митні органи приймають попередні рішення щодо застосування окремих положень законодавства України з питань митної справи. Такі рішення виносяться до початку переміщення товарів через митний кордон України [3]. Начебто на перший погляд саме той необхідний механізм, але подальший текст статті обмежує використання попередніх рішень з питань:

1) класифікації товарів (у тому числі комплектних об'єктів, що постачаються в розібраному стані декількома партіями протягом тривалого періоду) згідно з УКТ ЗЕД;

2) визначення країни походження товарів;

3) надання у випадках, передбачених цим Кодексом, дозволу на поміщення товарів в окремі митні режими.

Аналізуючи міжнародний досвід інформації про застосування консультацій, слід звернути увагу на Протокол про внесення змін до Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі, що ратифіковано Україною ще у 2015 р. Згідно із цим протоколом до Угоди про створення СОТ було включено Угоду про спрощення процедур торгівлі. Відповідно до цієї угоди кожен член СОТ, за необхідності, забезпечує проведення регулярних консультацій між своїми митними установами та торговцями або іншими заінтересованими сторонами, які знаходяться на його території. Однією з основних форм письмових консультацій є видача попереднього рішення з визначеного кола питань.

Попереднє рішення – це письмове рішення, що надається членом заявникові до моменту імпортування товару передбаченого у заявці, у котрій визначається режим, який член надає товару на момент його імпортування стосовно:

1) тарифної класифікації товару; та

2) походження товару

Окрім попередніх рішень, визначених у підпункті (а), членам рекомендується надавати попередні рішення стосовно:

1) відповідного методу або критеріїв та їхнього застосування, які будуть використовуватися для визначення митної вартості відповідно до конкретних обставин;

2) можливості застосування вимог члена щодо зниження або звільнення від митних зборів;

3) застосування вимог члена до квот, у тому числі тарифних квот; та

4) будь-яких додаткових питань, із яких член вважає за необхідне видати попереднє рішення.

У 2019 р. Кабінет міністрів України затвердив План заходів з імплементації положень Угоди СОТ про спрощення процедур торгівлі [5]. Було прийнято низку заходів направлених на спрощення процедури визначення митної вартості товарів, таких як:

Запровадження механізму видачі попередніх рішень, що можуть видаватися на запит щодо методу або критерію визначення митної вартості, застосування квот було заплановано на листопад 2019 р.

Підвищення рівня кваліфікації посадових осіб, уповноважених на винесення попередніх рішень, що можуть видаватися на запит щодо методу або критерію визначення митної вартості, застосування квот – червень 2020 р.

Запровадження єдиного відкритого онлайн-реєстру попередніх рішень, крім попередніх рішень, що можуть видаватися на запит щодо методу або критерію визначення митної вартості – грудень 2021 р.

На виконання Угоди про спрощення процедур торгівлі Світової організації торгівлі (СОТ), до якої Україна приєдналася у 2015 р., Міністерство фінансів України спільно з Держмитслужбою на початку 2020 р. все ж таки підготували законопроект, що запроваджує можливість отримання українськими підприємствами попередніх рішень про застосування методу та критеріїв визначення митної вартості [4]. Україною нотифіковано зазначену норму як обов'язкову до виконання за категорією «С». Деталізація вказаної категорії встановлює 4 роки для впровадження після набрання чинності Угодою та передбачає надання технічної допомоги, консультативної

підтримки, навчальних візитів, розробку та законодавче закріплення механізму винесення попередніх рішень. Угода набула чинності 22 лютого 2017 р.

Прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до статті 23 Митного кодексу України щодо попередніх рішень з питань відповідного методу або критеріїв та їхнього застосування, які будуть використовуватися для визначення митної вартості відповідно до конкретних обставин» повинен був надати можливість суб'єктами ЗЕД завчасно отримувати такі рішення до моменту ввезення товарів на митну територію України, але юридичної сили цей закон так і не набрав. Водночас реалізація положень законопроекту мала би позитивний вплив на інтереси держави, адже Україна таким чином виконує свої міжнародні зобов'язання.

На жаль, сьогодні законопроект досі на розгляді з травня 2021 р.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, жодна чинна процедура обміну інформацією з метою визначення митної вартості декларантом самостійно не є прийнятною. Відповідно до ст. 57 МКУ застосуванню другорядних методів передують процедури консультацій між митним органом і декларантом із метою визначення основної вартості згідно з положеннями статей 59 і 60 цього Кодексу. Під час таких консультацій митний орган і декларант можуть здійснити обмін наявною у кожного з них інформацією за умови дотримання вимог щодо її конфіденційності. Отже, законодавство зобов'язує декларанта провести таку консультацію, і декларант не має права заявляти другорядний метод без попереднього консультування, але ні механізм, ні порядок дій проведення таких консультацій законодавчо не встановлений. Таким чином, є пряма колізія у законодавстві, відповідно до якої декларант повинен провести консультацію, але як її провести, законодавством не встановлено. Для вирішення цього проблемного питання необхідно розробити та затвердити Порядок проведення консультацій між митним органом і декларантом щодо визначення митної вартості товарів.

Повинні бути чітко окреслені такі питання:

1. У яких випадках є право декларанта отримати таку консультацію.

Необхідно чітко встановити, на якому етапі митного оформлення декларант може скористатися таким правом.

2. Предмет консультації, тобто питання, із приводу яких може бути надана така консультація.

На нашу думку запит тільки щодо методу або критерію визначення митної вартості не вирішить повноцінно проблемного питання у процесі визначення митної вартості, оскільки найбільша проблема виникає із наявністю достовірної інформації для визначення митної вартості, яка відсутня у декларанта, наприклад, інформація про ідентичні та подібні товари, що раніше ввезені на митну територію України, і необхідна для визначення митної вартості імпортованих товарів за другорядними методами. Чи буде така можливість у декларанта, із тексту проекту Закону невідомо.

3. Митний орган, який повинен надавати таку консультацію.

4. Доречно визначити митний орган, а також порядок оскарження.

5. Опис відомостей, що повинні міститися у запиті на консультацію.

6. Строки надання відповіді митного органу та строки дії такого рішення.

7. Юридичний статус консультації.

Зокрема, у законодавстві має бути встановлено, чи будуть рішення по методу визначення митної вартості обов'язкові для всіх митних органів у процесі здійснення митного контролю за товарами.

8. Відповідальність за надання неправдивих відомостей як у запиті, так і у відповіді на запит.

Необхідно встановити наслідки, якщо митний орган після прийняття попереднього рішення дійде висновку про те, що заявник надав недостовірну інформацію на етапі прийняття попереднього рішення. Чи втрачає силу попереднє з моменту прийняття нового попереднього рішення. Також необхідно визначити дії заявника у тому разі, якщо він вже встиг ввезти товари по закритому рішенню.

9. Обов'язковість застосування рішення.

Чи зможе заявник не застосовувати попереднє рішення, якщо він з ним не згоден, або ж заявнику необхідно буде обов'язково оскаржити рішення у встановленому порядку, щоб визнати його недійсним. Виникає також низка питань, що стосуються порядку дій імпортера, якщо попереднє рішення припинено митним органом у зв'язку з помилкою самого митного органу, допущеної у прийнятті рішення. Митний орган повинен прийняти в цьому випадку нове рішення, чинне із дня його прийняття. У законодавстві не вказані наслідки в разі, якщо заявник вже ввіз товари за попереднім рішенням.

Очікується, що механізм прийняття попередніх рішень за методом визначення митної вартості дозволить імпортерам зменшити число питань митних органів щодо митної вартості товарів, що ввозяться. Нині виникає низка практичних питань, що стосуються застосування попередніх рішень.

Список використаних джерел:

1. Борисенко О.П. Митна вартість як об'єкт і інструмент державного регулювання та контролю. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2009. Вип. 3. С. 71–79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_3_10

2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

3. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>

4. Проект Закону про внесення змін до статті 23 Митного кодексу України щодо попередніх рішень з питань відповідного методу або критеріїв та їх застосування, які будуть використовуватися для визначення митної вартості відповідно до конкретних обставин. URL: <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-statti-23-mitnogo-kodeksu-ukraini-shchodo-poperednikh-rishen-z-pitan-vidpovidnogo-metodu-abo-kriteriiv-ta-ikh-zastosuvannya-yaki-budut-vikoristo>

5. Про затвердження плану заходів з імплементації положень Угоди СОТ про спрощення процедур торгівлі : Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 червня 2019 р. № 444-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2019-%D1%80#Text>

6. Тоцька Т.С. Державне регулювання митної вартості : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02. Гуманітарний ун-т «Запорізький ін-т держ. та муніципального управління». Запоріжжя, 2007. 20 с.

References:

1. Borysenko O.P. (2009) Mytna vartist' yak ob'yekt i instrument derzhavnoho rehulyuvannya ta kontrolyu. [Customs value as an object and instrument of state regulation and control]. Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny. [Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine] Vip. 3. P. 71–79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_3_10/ [Ukraine]

2. VRU (1996) Konstytutsiya Ukrayiny: Zakon Ukrayiny [The Constitution of Ukraine: Law of Ukraine] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [Ukraine]

3. VRU (2012) Mytnyy kodeks Ukrayiny: Zakon Ukrayiny [Customs Code of Ukraine: Law of Ukraine] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> [Ukraine]

4. VRU (2020) Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do statyi 23 Mytnoho kodeksu Ukrayiny shchodo poperednikh rishen' z pytan' vidpovidnogo metodu abo kryteriyiv ta yikh zastosuvannya, yaki budut' vykorystovuvatysya dlya vyznachennya mytnoyi vartosti vidpovidno do konkretnykh obstavyn. [Draft Law on Amendments to Article 23 of the Customs Code of Ukraine regarding preliminary decisions on the relevant method or criteria and their application, which will be used to determine the customs value in accordance with specific circumstances] URL: <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-statti-23-mitnogo-kodeksu-ukraini-shchodo-poperednikh-rishen-z-pitan-vidpovidnogo-method-abo-kriteriiv-ta-ikh-zastosuvannya-yaki-budut-vikoristo> [Ukraine]

5. Kabinet Ministriv Ukrayiny (2019) Pro zatverdzhennya planu zakhodiv z implementatsiyi polozhen' Uhody SOT pro sproshchennya protsedur torhivli: Rozporyadzhennyam [On approval of the action plan for implementation of the provisions of the WTO Agreement on Trade Facilitation: Order] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2019-%D1%80#Text> [Ukraine]

6. Tots'ka T.S. (2007) Derzhavne rehulyuvannya mytnoyi vartosti: avtoref. dys... kand. nauk z derzh. upravlinnya: 25.00.02. [State regulation of customs value: author's ref. dis. ... cand. Sciences of the state. management: 25.00.02]. Humanitarnyy un-t Zaporiz'kyu in-t derzh. ta munitsypal'noho upravlinnya. [Humanities University Zaporizhzhya Inst. and municipal administration]. Zaporozhye, 2007. 20 p. [Ukraine]

О. В. Мейко, доктор наук з державного управління, доцент, Перший заступник ректора Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

О. В. Адамчук, кандидат психологічних наук, Начальник (декан) Факультету безпеки державного кордону Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

В. О. Торічний, доктор наук з державного управління, доцент кафедри національної безпеки та управління Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

Д. В. Ковальов, кандидат військових наук, доцент кафедри прикордонного контролю Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

ПРОЕКТНЕ УПРАВЛІННЯ У ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ: ЗМІСТ ОСНОВНОГО КОНЦЕПТУ Й ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ

У статті сформульовано та вирішено актуальне наукове завдання у галузі державного управління, що полягає у теоретичному висвітленні проблематики реалізації основ проектного управління у професійній діяльності Державної прикордонної служби України. Розглянуто сутність і зміст проектного управління як сучасного управлінського інструменту, популяризованого на Заході як у державному секторі, так і у приватному бізнесі. Здійснено аналіз наукової літератури різних видів (монографії, дисертації, наукові публікації) та спрямування (економічного, управлінського та соціально-філософського).

Охарактеризовано основний концепт проектного управління й особливості його застосування у прикордонному відомстві. Розглянуто методологію проектного управління у прикордонній службі України: позиціонувати проекти як складні системи, що функціонують у зовнішньому середовищі; дотримуватися основних фаз проекту: розроблення, підготовки, реалізації, контролю, завершення; використання технологій інформаційно-технологічної та комунікативної сфери; реалізація проектної діяльності як антикризового методу. Проаналізовано вплив проектного управління на діяльність прикордонного відомства: підвищення ефективності управління; зменшення кількості незавершених проектів (завдань/заходів/задач); виявлення та реагування на помилки та відхилення; оперативність контролю над часом; використання комунікаційних інформаційних технологій. Обґрунтовано специфіку проектного управління у прикордонній службі України, а саме: проектне управління повинно здійснюватися з урахуванням специфіки відомства, а тому покликано виконувати такі завдання: визначення проблем і перешкод у розвитку служби; врахування стратегії державної прикордонної політики; розроблення відповідних ідей проектів; оцінка усіх різновидів ресурсів відомства. Сформульовано висновки та перспективи подальших наукових досліджень.

Ключові слова: державне управління, проектне управління, Державна прикордонна служба, державний кордон, сектор безпеки та оборони.

O. V. Meiko, O. V. Adamchuk, V. O. Torichny, D. V. Kovalyov. Project management in the State Border Guard Service: contents of the basic concept and features of application

The article formulates and solves a topical scientific problem in the field of public administration, which consists in the theoretical coverage of the implementation of the basics of project management in the professional activities of the State Border Guard Service of Ukraine. The essence and content of project management as a modern management tool popularized in the West both in the public sector and in private business are considered. The analysis of scientific literature of different types (monographs, dissertations, scientific publications) and direction (economic, managerial and socio-philosophical) is carried out.

The basic concept of project management and features of its application in the border department are described. The methodology of project management in the border service of Ukraine is considered: to position projects as complex systems operating in the external environment; adhere to the main phases of the project: development, preparation, implementation, control, completion; use of technologies of information-technological and communicative sphere; implementation of project activities as an anti-crisis method. The influence of project management on the activity of the border department is analysed: increase of management efficiency;

reducing the number of unfinished projects (tasks / activities / tasks); detection and response to errors and deviations; efficiency of time control; use of communication information technologies. The specifics of project management in the border service of Ukraine are substantiated, namely: project management should be carried out taking into account the specifics of the department, and therefore designed to perform the following tasks: identifying problems and obstacles to the development of the service; taking into account the strategy of the state border policy; development of relevant project ideas; assessment of all types of resources of the department. Conclusions and prospects of further scientific researchers are formulated.

Key words: public administration, project management, State Border Guard Service, state border, security and defence sector.

Постановка проблеми. Темпи сучасного технологічного, інформаційного й економічного розвитку впливають на розроблення більш дієвих та ефективних конструктів у сфері управління. Переважна більшість економіко-політичних і громадянських інституцій українського суспільства потребує зважених і глибоких реформ. Чимало інновацій у згадані інституції прийшли із бізнес-середовища, зокрема новий публічний менеджмент, проектний підхід в управлінні, зміни у врядуванні тощо. Цікавою тенденцією у сфері державного управління є трансформація традиційної державної управлінської моделі, що доповнюється елементами стратегічного управління та досить популярного нині проектного управління [5].

Державна прикордонна служба України є прикладом такого соціального інституту, на який покладено виконання завдань прикордонної безпеки України. Зміст цих завдань є багатоаспектним, оскільки охорона та захист кордонів держави передбачає врахування економічних, внутрішньо- та зовнішньополітичних, а також соціально-культурних аспектів існування суспільства у контексті забезпечення державної прикордонної політики. Можна констатувати, що прикордонне відомство, задля ефективної реалізації своїх функцій, повинно впровадити сучасні новації у сфері управління.

З огляду на це **метою статті** є обґрунтування специфіки реалізації проектного управління у Державній прикордонній службі України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Використання у практичній сфері теоретичних напрацювань можливе за наявності оптимального рівня наукових досліджень із відповідних питань. Нами вивчено конкретну інформаційну базу, присвячену проблемам визначення категорійного апарату проектного підходу, реалізації проектного управління в державному секторі. За результатами цього аналізу ми сформуваємо декілька висновків: в Україні, ні в державному, ні в бізнес-секторі, проектне управління майже не реалізовано; наукових напрацювань вітчизняних вчених в достатній для аналізу кількості, немає; правоохоронні інститути не впроваджують навіть елементи проектного управління. З огляду на це нами проаналізовані дослідження західних науковців, котрі активно розвивають проектний підхід в управлінській діяльності, як-то: С. Блейкмор, Дж. Вуд, К. Когон (проектний менеджмент для неофіційних проект-менеджерів) [1]; Р. Ньютон (основи управління проектами) [6]; Р. Герайс (сутність проектів) [10]; С. Гомес (проектний менеджмент) [11] та ін.

Виклад основного матеріалу. Одним із критеріїв раціонального функціонування державної інституції є розроблення таких важливих документів як стратегія, план, концепція. У зазначених документах формулюють цілі, компілюють з них завдання, а отже досягають стратегічних цілей. Практика публічного управління свідчить про те, що стратегії не переписують, а лише коригують, не змінюючи їх призначення. За роки незалежності України переважна більшість державних інституцій пережили трансформацію, зокрема і Державна прикордонна служба України (далі – ДПСУ). Однією із сучасних трансформаційних тенденцій є впровадження у діяльність соціальних інститутів державного рівня елементів проектною діяльності, тобто реалізація положень проектного менеджменту. Для України, а особливо для її державного сектору, проектне управління є нині інновацією, тим, що варто вивчати, узагальнювати досвід впровадження у розвинених країнах світу та адаптувати до реалій українського соціуму [2].

Проектна діяльність в управлінському секторі, незважаючи на свою популярність, є досить складною у зв'язку із розмаїттям проектних моделей управління, чималою кількістю відповідних їм інформаційних технологій, різних позицій практиків-управлінців тощо [3].

Сучасне управління у державному секторі України здійснюється на основі традиційних моделей, механізмів та алгоритмів. Проектна діяльність пропонує реалізовувати управління на основі різноманітних проектів, що покликані підвищити ефективність управлінського рішення. Повсякденне сприйняття проекту нині є помилковим.

Проектами у сфері управління виступають не документи з розрахунками та кресленнями, а заходи, завдання та задачі, які повинні пройти певні етапи. Тобто проектом в управлінні є певні дії, спрямовані на досягнення певної мети з урахуванням усіх різновидів ресурсів (фінансових, просторово-часових, людських тощо), отже, вони мають прикладний напрям [8]. У реалізації проектного управління у ДПСУ слід враховувати, що проектом є професійне завдання певного масштабу, обмежене у часі; існує необхідність створення особливої тимчасової організаційно-штатної структури; завершеність проекту у вигляді отриманого так званого «продукту».

Існує тісний взаємозв'язок між такими компонентами, як публічна політика, стратегічне планування та проектне управління. Завдання публічної політики держави полягають у визначенні проблем, створенні варіантів вирішення проблеми, аналізі наслідків публічної політики [9].

Щодо стратегічного планування, то його завданнями є визначення рівні планування, прогнозування майбутнього стану, розроблення плану дій. Проектне управління у ДПСУ повинно здійснюватися з урахуванням специфіки відомства, а тому покликане виконувати такі завдання: визначення проблем і перешкод у розвитку служби; врахування стратегії державної прикордонної політики; розроблення відповідних ідей проектів; оцінка усіх різновидів ресурсів відомства тощо.

Проектне управління у ДПСУ потребує сформованості методологічного й організаційного механізму. Методологія є невід'ємною складовою частиною цього виду управління, оскільки передбачає розроблення системи знань, умінь і навичок, методів, принципів і правил реалізації. Організаційний механізм означає формування команди, роботу над згуртованістю колективу, стилю роботи та забезпечення корпоративної культури. До організаційного механізму слід віднести також взаємодію зі стейкхолдерами – замовниками проекту, роль яких у ДПСУ виконують Адміністрація служби, державні інституції (виконавча та законодавча гілки), громадські організації, міжнародні організації.

Реалізація у ДПСУ проектною діяльністю матиме позитивний вплив на процеси управління, а саме:

- підвищення ефективності управління;
- зменшення кількості незавершених проектів (завдань/заходів/задач); виявлення та реагування на помилки та відхилення;
- оперативність контролю над часом;
- використання комунікаційних інформаційних технологій [4].

Методологія проектною діяльністю у ДПСУ повинна базуватися на її загальновизнаному методологічному фундаменті, а отже:

- позиціонувати проекти як складні системи, що функціонують у зовнішньому середовищі;
- дотримуватися основних фаз проекту: розроблення, підготовка, реалізація, контроль, завершення;
- використання технологій інформаційно-технологічної та комунікативної сфери;
- реалізація проектною діяльністю як антикризового методу тощо.

Сектор безпеки й оборони України, до якого належить ДПСУ, потребує перетворень і реформ, а впровадження в управлінську систему цього сектору інновацій, зокрема проектного управління, дозволить прискорити такі процеси. Водночас проектне управління виступає індикатором реалізації демократизації прикордонного відомства, оскільки воно має ознаки, що свідчать про публічність, прозорість і захист прав і свобод громадян. Аргументом на користь такого твердження є застосування ролей для експертів і тимчасово створеній команді, адекватна оцінка діяльності члена команди проекту, надання йому певної свободи дій, з урахуванням мети та завдання проекту тощо.

Результати проведеного дослідження, що полягало у розкритті сутності таких дефініцій як «проектна діяльність» і «проектне управління», засвідчили, що для прикордонної служби це є актуальна проблема, що потребує нагального вирішення. Забезпечення згаданої вище діяльності у прикордонному відомстві впливає на рівень її ефективного функціонування в українському суспільстві [7].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, у найближчий час слід вивчити досвід механізму реалізації проектного управління у прикордонному відомстві. Державна прикордонна служба України, потребує актуалізації проектною діяльністю, зокрема щодо прийняття рішень у формуванні структур прикордонних підрозділів, підготовки відповідних фахівців до згаданої діяльності, залучення до процесів де бюрократизації, електронного документообігу тощо.

Перспективними напрямками подальших наукових пошуків можуть бути питання реалізації інформаційно-аналітичної діяльності у прикордонній службі, визначення напрямів удосконалення змісту цієї діяльності та ін..

Список використаних джерел:

1. Когон К., Блейкмор С., Вуд Дж. Керування проектами для «неофіційних» проект-менеджерів / пер. з англ. М. Євсеєнко, О. Кожушко. Харків : Вид-во «Ранок» : Фабула, 2019. 240 с.
2. Кобиляцький Л. Управління проектами : навчальний посібник. МАУП, 2002.
3. Керівництво з основ Проектного Менеджменту / пер. з англ. УАУП, 1999.
4. Кучеренко В., Маркітан О. Управління діловими проектами : навчальний посібник. ЦНЛ, 2005.
5. Матвійшин Є. Планування проектних дій : навчальний посібник. ЛРІДУ НАДУ, 2007.
6. Ньютон Р. Управління проектами від А до Я / пер. з англ. Альпіна Бізнес Букс. Київ, 2007. 211 с.
7. Словник-довідник з питань управління проектами / за ред. С. Бушуєва. Деловая Украина, 2001.
8. Тяг Р. та ін. Управління проектами : підручник. ЦНЛ, 2004.
9. Управління проектами : навчальний посібник / Л.О. Збаразська та ін. ЦУЛ, 2008.
10. Gareis R. Happy Projects. ASE Printing House. Bucharest. 2010. P. 79–86
11. Gomes C., Lisboa J. Project management in the context of organizational change. *International Journal of Public Sector Management*. 2008. Vol. 21. № 6. P. 573–585.

References:

1. Kogon K., Blakemore S., Wood J. (2019). *Keruvannya proektamy dlya "neofitsynykh" proekt-menedzheriv*. Project management for "informal" project managers / trans. from English M. Evseenko, O. Kozhushko. Kharkiv : Ranok Publishing House: Fabula. 240 p. [Ukraine]
2. Kobylyatsky L. (2002). *Upravlinnya proektamy*. Project Management : Textbook. manual. MAUP. [Ukraine]
3. *Kerivnytstvo z osnov Proektnoho Menedzhmentu*. Guide to the basics of Project Management (1999) / Per. from English UAUP. [Ukraine]
4. Kucherenko V., Markitan O. (2005). *Upravlinnya dilovymy proektamy*. Business Project Management : Textbook. Manual. CNL. [Ukraine]
5. Matviishyn E. (2007). *Planuvannya proektnykh diy*. Planning project activities : Textbook. manual of LRIDU NAPA. [Ukraine]
6. Newton R. (2007). *Upravlinnya proektamy vid A do YA*. Project Management from A to Z / trans. from English Alpina Business Books. K. 211 p. [Ukraine]
7. *Slovyk-dovidnyk z pytan' upravlinnya proektamy*. Dictionary-reference book on project management (2001) / Ed. S. Bushueva Business Ukraine. [Ukraine]
8. Tian R. and others (2004). *Upravlinnya proektamy*. Project Management : Textbook. CNL. [Ukraine]
9. *Upravlinnya proektamy*. Project Management: Textbook. Manual (2008) / LO Zbarazskaya and others. CUL. [Ukraine]
10. Gareis R. (2010). Happy Projects. ASE Printing House. Bucharest. P. 79–86. [in English]
11. Gomes C., Lisboa J. (2008). Project management in the context of organizational change. *International Journal of Public Sector Management*. Volume 21. № 6, pp. 573–585. [in English]