

Публічне управління та митне адміністрування

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

№ 1 (32)

*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»
2022

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 № 10 від 10 січня 2022 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: С. Ю. Калабухова

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

Свідцтво про державну реєстрацію: серія KB № 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 11.01.2022. Формат 60×84/8. Папір офсетний.

Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 9,53. Обл.-вид. арк. 10,13.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1

Телефон +38 (048) 709 38 69,

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.ua

Свідцтво суб’єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Засновник: Університет митної справи та фінансів

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Н. О. Базиліак. Світовий досвід формування державної гуманітарної політики з розвитку діяльності університетів третього віку щодо надання освітніх послуг громадянам	5
---	---

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

О. П. Беляєва. Ефективне управління командою педагогічного колектива в умовах кризових явищ	10
В. Р. Будзин. Управлінські підходи в державній соціальній політиці карантинних обмежень щодо системи громадського здоров'я у період пандемічних викликів COVID-19	14
Р. Ю. Грицко, Г. Б. Парубчак. Соціально-економічні аспекти реалізації державної політики у системі охорони здоров'я в контексті масової вакцинації у період пандемії COVID-19	19
І. А. Кононенко. Громадське екологічне управління в системі природоохоронної діяльності	24
Н. В. Махінчук. Особливості інституційно-правового механізму публічного управління розвитком системи стоматологічної допомоги населенню в Україні	29
Д. О. Харечко. Світовий досвід формування та реалізації соціально-економічної політики у період пандемічних загроз: глобалістично-фінансовий аспект	36

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА: ТЕОРІЇ ТА КРАЩІ ПРАКТИКИ

І. В. Зубар, Ю. В. Онищук. Практика ЄС у децентралізації публічної влади та перспективи її застосування в Україні	41
В. Г. Ковальов, О. О. Критенко, Т. С. Тоцька. Механізми мотивації державних службовців	46

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Р. Ф. Джафаров. Інноваційні форми роботи депутатів місцевих рад з виборцями в сучасних умовах	53
Н. В. Коробчинська. Моніторинг системи охорони здоров'я в системі управління на місцевому рівні	58

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА МИТНОЇ СПРАВИ

С. М. Суколько, А. Д. Шерстюк. Модель оцінювання ефективності моніторингу оперативної обстановки під час проведення масових заходів	70
О. І. Яременко, Я. О. Страхніцький. Теоретичні підходи до визначення дефініції критичної інфраструктури як об'єкту державного управління	76

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE ADMINISTRATION

- N. O. Bazyliak.** World experience of formation of the state humanitarian policy on development of activity of universities of the third age concerning rendering of educational services to citizens. 5

MECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION

- O. P. Belyaeva.** Effective team management of the pedagogical team in crisis conditions..... 10
- V. R. Budzyn.** Management approaches in the state social policy of quarantine measures for the public health system during the COVID-19 pandemic 14
- R. Yu. Grycko, H. B. Parubchak.** Social and economic aspects of the implementation of state policy in the health care system in the context of mass vaccination during the COVID-19 pandemic..... 19
- I. A. Kononenko.** Public ecological management in the system of environmental activity..... 24
- N. V. Makhinchuk.** Peculiarities of the institutional and legal mechanism of public management of the development of the dental assistance system in Ukraine..... 29
- D. O. Kharechko.** World experience of formation and implementation of socio-economic policy in the period of pandemic threats: globalist-financial aspect..... 36

STATE ADMINISTRATION: THEORIES AND THE BEST PRACTICES

- I. V. Zubar, Yu. V. Onyshchuk.** EU practice in decentralization of public authority and prospects of its application in Ukraine..... 41
- V. G. Kovalov, O. O. Krytenko, T. S. Totska.** Mechanisms of motivation of civil servants 46

REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

- R. F. Jafarov.** Innovative forms of work of deputy of local council with voters in modern condition 53
- N. V. Korobchynska.** Automated quality monitoring system for medical care of the population at the local level 58

STATE ADMINISTRATION IN THE STATE SECURITY SPHERE AND CUSTOMS BUSINESS

- S. M. Sukonko, A. D. Sherstyuk.** Model for evaluating the efficiency of monitoring operational environment during mass events..... 70
- O. I. Yaremenko, Ya. O. Strahnitsky.** Theoretical approaches to the definition of critical infrastructure as an object of public governance 76

Н. О. Базиляк, кандидат педагогічних наук,
доцент, доцент кафедри української та іноземних мов
Львівського державного університету фізичної культури
імені Івана Боберського

СВІТОВИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ З РОЗВИТКУ ДІЯЛЬНОСТІ УНІВЕРСИТЕТІВ ТРЕТЬОГО ВІКУ ЩОДО НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ ГРОМАДЯНАМ

Період пізньої дорослості є часом багатьох змін, які вимагають адаптації людей похилого віку до нових умов життя, для багатьох пенсіонерів цей період сприймається як час втрати наявних можливостей. Проте слід пам'ятати, що похилий вік уособлює період подальшого розвитку та продовження попередніх етапів життя, і перш за все час завдань для державної гуманітарної політики щодо системи неперервної освіти. У цей період життя активність, незалежно від її форми, є одним із факторів, що сприяють адаптації людей похилого віку до нових умов.

Університети третього віку – це заклади, які, активізуючи людей похилого віку, допомагають їм адаптуватися до змін, що відбуваються в сучасному світі, вони розвивають різні форми своєї діяльності донині. Передбачається, що університети третього віку стануть можливістю для самореалізації людей старшого віку, а також послаблять революційні настрої молоді, знайомлячи старше покоління з навчальними інституціями. Університети третього віку є також геронтологічними установами, їхня мета покращити умови життя літніх людей, а й допомогти їм у розвитку.

Участь у заняттях університету третього віку відіграє важливу роль у житті слухачів, вона активізує їх не лише інтелектуально, а й фізично та в соціальному аспекті. Нині серед літніх людей зростає інтерес до освіти протягом усього життя та увага до того, щоб залишатися активними в пізньому зрілому віці. Така ситуація є викликом для таких інституцій, як університет третього віку, особливо в епоху швидкого розвитку сучасного суспільства. Іншим важливим фактором функціонування університету третього віку є той факт, що серед літніх людей доступ до сучасних засобів комунікації з кожним роком стає все більш поширеним.

Безсумнівно, незабаром стане неминучим, що сучасні технології, такі як електронне навчання чи онлайн-журнали, отримають широке використання у навчанні старших осіб. Цей тип освіти може виявитися особливо привабливим для окремих людей, які з різних причин не можуть брати участь у заняттях у вказану дату. Використання нових технологій у навчанні людей похилого віку дасть їм можливість брати активну участь в отриманні нової інформації в різних галузях знань. Це дозволяє людям похилого віку зберігати бажання до життя, незважаючи на виникаючі проблеми та обмеження, пов'язані з віком.

Університети третього віку сприяють підтримці активності літніх людей, а також позитивно впливають на якість життя людей, які беруть участь у заняттях. Ці інституції, як у минулому, так і сьогодні, є однією з найпопулярніших форм активізації старших людей, проте з часом і університет третього віку, через доступність нових технологій, доведеться адаптувати свої навчальні плани і форми навчання до нових можливостей. Використання сучасних технологій дозволяє налагоджувати співпрацю між різними університетами третього віку, що діють у різних країнах.

У зв'язку зі зростанням доступності нових технологій онлайн-форма занять університету третього віку є цікавим напрямком розвитку діяльності цих закладів у майбутньому. Ефективна комунікація може стати формою урізноманітнення освітніх програм, шансом для слухачів вивчити іноземну мову, а також можливістю зав'язати цікаві знайомства та поглибити знання з іншими культурами. Університети третього віку належать до системи постійної освіти, вони мають зміцнювати здоров'я, стимулювати розумову та фізичну активність та творче самовираження.

Ключові слова: державна гуманітарна політика, університет третього віку, соціальна комунікація, старші люди, світовий досвід, освітній розвиток.

N. O. Bazyliak. World experience of formation of the state humanitarian policy on development of activity of universities of the third age concerning rendering of educational services to citizens

The period of late adulthood is a time of many changes that require the adaptation of the elderly to new living conditions, for many retirees this period is perceived as a time of loss of existing opportunities. However, it should be remembered that old age represents a period of further development and continuation of the previous stages of life, and above all – the time of the next tasks for the individual. During this period of life, activity, regardless of its form, is one of the factors contributing to the adaptation of the elderly to new conditions.

Third age universities are institutions that, by activating the elderly, help them adapt to the changes taking place in the modern world, they are developing various forms of their activities to this day. It is expected that the universities of the third age will be an opportunity for self-realization of older people, as well as weaken the revolutionary mood of young people, introducing the older generation to educational institutions. Universities of the third age are also gerontological institutions, their goal is to improve the living conditions of the elderly, but also to help them develop.

Participation in the classes of the third age university plays an important role in the life of students, it activates them not only intellectually, but also physically and socially. Today, older people are growing interested in lifelong learning and paying attention to staying active in later adulthood. This situation is a challenge for institutions such as the University of the Third Age, especially in the era of rapid development of modern society. Another important factor in the functioning of the University of the Third Age is the fact that among the elderly access to modern means of communication is becoming more common every year.

Undoubtedly, it will soon be inevitable that modern technologies, such as e-learning or online journals, will be widely used in the education of older people. This type of education may be particularly attractive to individuals who, for various reasons, are unable to participate in classes on that date. The use of new technologies in the education of the elderly will enable them to take an active part in obtaining new information in various fields of knowledge. This allows the elderly to maintain a desire to live, despite the problems and limitations associated with age.

Third-year universities help to support the activities of older people, as well as have a positive impact on the quality of life of people who participate in classes. These institutions, both in the past and today, are one of the most popular forms of activating older people, but over time, the university of the third age, due to the availability of new technologies, will have to adapt their curricula to new opportunities. The use of modern technologies allows to establish cooperation between different universities of the third age, operating in different countries.

Due to the growing availability of new technologies, the online form of classes at the University of the Third Age is an interesting direction for the development of these institutions in the future. Effective communication can be a form of diversification of educational programs, a chance for students to learn a foreign language, as well as an opportunity to make interesting acquaintances and get to know other cultures. Third-year universities belong to the system of continuing education, they should promote health, stimulate mental and physical activity and creative self-expression.

Key words: state humanitarian policy, university of the third age, social communication, senior people, world experience, educational development.

Постановка проблеми. Старіння населення зацікавило багатьох дослідників цією важливою проблемою, оскільки гідна старість є важливою для якості життя. Тому важлива роль у підготовці людей до старості відводиться університетам третього віку, основною метою яких є стимулювання людей похилого віку до активної діяльності. На даний час дуже стрімкий прогрес цивілізації викликає необхідність виховувати особистість протягом усього життя.

Місією університетів третього віку є проведення досліджень старості та старіння з метою оптимізації життя людей похилого віку, а також сприяти їх всебічному розвитку, зазначені заклади підтримують інтелектуальну, фізичну та творчу мобілізацію старших осіб. Люди, які беруть участь у цьому процесі, легше пристосовуються до змін, навіть у літньому віці, вони більш м'яко проходять процес становлення старшого, завдяки освіті пенсіонери набувають та оновлюють знання протягом життя [2]. Потреба та бажання продовжувати освіту дорослих безпосередньо залежить від рівня освіти, це стосується і людей похилого віку.

Багаторічна діяльність університетів третього віку змінила імідж літньої людини, показала їм можливість навчання, інтелектуальної діяльності, художньої та фізичної діяльності, слухачі університету третього віку виявилися здоровішими за своїх однолітків, активнішими та позитивнішими щодо свого життя та майбутнього. Виявляється, літні люди готові змінити свої погляди, поповнити свої знання, шукати нові інтереси, слухачі університету третього віку цінують особистий контакт.

Аналіз останніх досліджень чи публікацій. Навчання літніх людей передбачає неформальну освіту як частину життя, включаючи соціальні зустрічі, які дають знання та формують спосіб мислення про світ шляхом обміну інформацією. Зокрема, Е. Трафіалек широко досліджує моделі університету третього віку, дослідник генезису університету третього віку пов'язує відповідні зміни з діяльністю Міжнародного геронтологічного товариства, Європейського об'єднання із соціальних питань, Міжнародного центру соціальної геронтології.

Формалізовані моделі освіти відходять у минуле, з'являється самоосвіта, що охоплює всю структуровану навчальну діяльність, яка не відповідає визначенню традиційної освіти. Отже, нішу типології моделі університету третього віку представляє канадський професор Дж. Дескот. Вона заснована на фінансуванні університетів, а у Франції, Чехії та Китаї їх фінансує Міністерство освіти. У цій типології немає університетів третього віку, які фінансуються за рахунок особистих внесків. Це той випадок, коли університети третього віку є факультетами закладу, а слухачі платять за відвідування певних занять, дані кафедри працюють добре і часто є одними з найкращих університетів, як це було в університеті Ліона і Сорбонні.

Метою статті є вивчення світового досвіду із можливістю імплементації державної гуманітарної політики у розвитку діяльності університетів третього віку з надання освітніх послуг громадянам.

Виклад основного матеріалу. Перший університет третього віку був заснований у Франції, в Тулузі в 1973 році, його створив професор міжнародного права та соціології П'єр Веллас. П'єр Веллас спілкувався з людьми похилого віку, під час перебування в Марокко та Алжирі він також спостерігав і розмовляв з людьми похилого віку, а також вирізнявся трьома поглядами: прагненням до інновацій, вірністю і наполегливістю. У нього було бажання створювати нові установи, проводити нові дослідження та реалізовувати нові проекти, Веллас

помітив необхідність створення закладу, який давав би можливість активізації та безперервній освіті людей у пізньому зрілому віці.

Значення мав і той факт, що обов'язок надавати освіту протягом усього життя був покладений на університети французьким Законом про вищу освіту 1968 р. П'єр Веллас, після вивчення геронтології та права, заснував першу експериментальну літню школу для пенсіонерів у Тулузі в 1972 році. Оскільки ця школа була дуже популярна серед літніх жителів міста, у 1973 році він створив перший університет третього віку. Даний заклад був доступний кожній людині пенсійного віку, вступних іспитів і кваліфікації не було, все, що вам потрібно було зробити, це заповнити анкету та сплатити мінімальний вступний внесок [3]. Велика популярність університету третього віку в Тулузі надихнула на створення цього типу закладу в інших регіонах Франції, дана модель прижилася в більш ніж 60 французьких закладах.

До 1979 року в класах університету третього віку брали участь понад 2000 слухачів. Усі французькі університети третього віку на початку та наприкінці 1970-х належали до університетів, використовували їхню інфраструктуру та роботу викладачів. Навчальна програма була адаптована до потреб людей похилого віку та охоплювала питання соціально-медичних проблем старших людей. Перший університет третього віку був розроблений для активізації та навчання людей, які не змогли отримати знання в молодості, проте головною метою університету третього віку було покращення якості життя людей похилого віку. Не менш важливою метою була можливість розширення знань про процеси старіння, а також проведення досліджень у галузі геронтології.

У 1975 році була створена Міжнародна асоціація університетів третього віку (AIUTA), через рік асоціація розпочала свою роботу. Основним завданням асоціації, як на початку її існування, так і зараз, є міжнародна співпраця та обмін інформацією між університетами третього віку по всьому світу. У 1975 р. вже існували університети третього віку в Бельгії, Швейцарії, Польщі та Італії, інші заклади такого типу були створені й в інших країнах, а не тільки в Європі. Зараз університети третього віку працюють на всіх континентах, їхня діяльність набула світового успіху, зокрема перший університет третього віку в Китаї був заснований в 1983 році у провінції Шандун, статистика свідчить, що в Китаї на кінець 1999 р. було вже 16 676 таких закладів.

В Австралії перший університет третього віку був створений в 1984 році в Мельбурні, навчальна система цього університету третього віку була заснована на британській моделі. Протягом наступних 10 років після створення першого університету третього віку в Мельбурні кількість цих закладів в Австралії зросла до 108 незалежних груп. Створення та розвиток університету третього віку, безсумнівно, сприяло поширенню знань про проблеми старості у світі, що в свою чергу призвело до створення багатьох інших організацій, метою яких є покращення якості життя людей похилого віку [1].

Нині у світі має перевагу французька модель, пов'язана з академічним центром, та британська, що діє в рамках взаємодопомоги. Французька модель була прийнята в таких країнах, як: Бельгія, Швейцарія, Польща, Італія та Іспанія. Університет третього віку, що працює на основі цієї моделі, базується на тісній співпраці з традиційним університетом, вони ведуть як викладацьку, так і науково-дослідницьку діяльність, а викладачами є переважно академічні викладачі. Діяльність більшості закладів фінансується за рахунок особистих внесків, субсидій місцевої влади, пожертвувань приватних спонсорів, а також коштів, отриманих від державних університетів. Значною мірою учасниками занять є люди пенсійного віку, але зазвичай вік 60 років не потрібен.

Британська модель університету третього віку, яка також називається Cambridge, була створена в 1981 році, її представив Пітер Ласлетт, якого часто називають батьком британської моделі. Вона передбачає, що старість – це не демографічна, а соціальна категорія, британська модель спирається на самодопомогу слухачів і зазвичай не пов'язана з традиційними навчальними закладами. Ця модель базується на припущенні, що «ті, хто навчається, повинні також вчитися, а ті, хто навчає, також повинні вчитися». Тому, у британській моделі немає відмінності між викладачем і слухачем, а члени університету третього віку вільні у виборі предметів і методів навчання.

Автономність у даному аспекті має великий вплив на планування навчальних програм, які адаптовані до очікувань людей старшого віку. Тому особи, які є економічно неактивними і вже не мають сімейних обов'язків, мають можливість навчатися в університетах третього віку. Британський тренд університету третього віку поширився в основному на Великобританію, Австралію, Ірландію та Нову Зеландію. Через різноманітність систем освіти та умов розвитку суспільств в окремих країнах змінювалася модель та сфера діяльності університетів третього віку.

Північноамериканська модель зони французької мови є поєднанням англосаксонської та французької моделей, університетську формулу занять доповнює значна участь студентів при виборі тем викладання. Південноамериканська модель характеризується зв'язками з університетом, однак студенти університету – це не лише люди старшого віку, а й також соціально відсторонені люди. Китайська модель робить акцент на традиційному мистецтві, ремеслах і формуванні фізичної гармонії літніх людей, в її основі лежить вчення, згідно з яким правильна освіта має бути не тільки корисною для окремої людини, але й іти на користь суспільства в цілому.

Під якістю життя уособлюється детермінанта задоволеності, перспектива успішної старості у сприйнятті людей похилого віку [5]. Якість життя в психологічних визначеннях, часто визначається задоволеністю індивіда

оптимальною якістю власного життя. Задоволеність може бути загальною оцінкою рефлексії життя, здоров'я чи стосунків з іншими людьми, а якість життя відображає емоційне та когнітивне ставлення до конкретних сфер життя. Безумовно, геронтологічні кола вплинули на розвиток університету третього віку, але крім класичної моделі, завжди існують різні проміжні типи. Тому, на додаток до класичної моделі, установа, що працює в університеті, котра займається дослідженнями, навчанням та ініціюванням творчої діяльності, стали з'являтися проміжні моделі, в яких домінувала одна галузь.

Певною мірою це виражалось такими назвами: університет вільного часу, університет часу в розпорядженні, університет кожного віку, академія старших, академія ветеранів, університет між поколіннями, а нещодавно університет четвертого віку, однак класична французька модель є актуальною і вважається базовою. В університетах третього віку викладають іноземні мови, мову жестів, комп'ютерні навички, а також каліграфію, живопис, танці, вирізання з паперу, гру на інструментах та основи природної медицини. Зокрема онлайн-університет працює в Австралії як університет третього віку для Австралії, але також відкритий для учасників з усього світу, інтернет дозволив Австралії запустити курси рідної мови.

Деякі університети третього віку спонсоруються різними закладами, у тому числі коледжами, безкоштовно надаючи приміщення. У багатьох університетах третього віку викладачі та організатори проводять заняття, послуги секретаря та все роблять безкоштовно. Волонтери прибирають кімнати, надсилають повідомлення, платити потрібно лише за телефони, світло та опалення [4]. Деякі університети третього віку часто є асоціаціями, і участь у заняттях вимагає сплати членського внеску, китайські університети третього віку безкоштовні в сільській місцевості, а в містах учасники платять.

Учасники також сплачують членський внесок для федерації університетів третього віку у своїй країні та AIUTA – для Міжнародної асоціації університетів третього віку. У Квебеку, Канада, проходить семінар у вигляді розповіді про життя, знання старших в суспільстві, історія життя, це автобіографічний семінар, який спонукає вчитися на своєму житті, типовому для біографічної дидактики. Протягом багатьох років університет третього віку в Лодзі (Польща) викладає есперанто та японську мову, поєднуючи зі вступом до японської культури. Мовний курс не лише полегшує використання мови, але також має на меті допомогти зламати стереотипи німця.

Оцінювання процесу навчання літніх людей, як правило, не відбувається в університетах третього віку, дані університети є відкритими навчальними закладами, крім плати, вони не вимагають жодних інших форм утримання. Свобода використання повна, виконувати ці добровільні зобов'язання не потрібно. Однак є установи, які накладають на учасників конкретні зобов'язання, старші люди, якщо вони вирішать брати в них участь, повинні їм підкоритися. Одним з них є Відкритий університет в Англії. С. Кленнелл вивчав участь літніх людей у цьому університеті, хоча більшість 60-річних і 70-річних отримали низькі та середні оцінки, 12,4% закінчили цей складний і вимогливий університет з гарною або позитивною оцінкою.

Міжнародні дослідження організовуються в рамках проектів Grundwig, у ньому беруть участь університети третього віку з Німеччини, Іспанії, Польщі та Італії. Дослідження через Інтернет стало важливою тенденцією в роботі університету третього віку, у 1998 році в Німеччині був представлений цілий перелік тем дослідження, що здійснюються через Інтернет. Цей дослідницький потік проходить під патронатом Ульмського дослідницького центру, який співпрацює з міланським Eu-106 Articles – Seniors in the science community ropean network learning in Later Life, заснований у 1995 році.

Подібні заклади з'явилися на інших континентах на додаток до World університет третього віку в Австралії, у 1997 році був створений університет без кордонів у Бразилії, а подібний університет працює в Чилі. Навіть традиційна Італія розробила програму «Від пера до комп'ютера». За програмами Grundwig і Socrates організовується польський університет третього віку «Відкриті двері Європи», в якій беруть участь студенти центрів з Польщі, а також з Німеччини, Іспанії та Італії.

Висновки із досліджуваного матеріалу і перспективи подальших розвідок в цьому напрямку. Університети третього віку стали закладами, які застосовують нові компетенції, технології навчання та крокування в ногу з сучасністю, безперервна освіта – це не тільки привілей, вона стала обов'язком, необхідністю. Організатори університету третього віку бачать в аудиторії силу, яка не може бути пасивною масою, було проаналізовано ставлення літніх людей до інформації, поданої у пресі, радіо та телебаченні. У структурі університету третього віку повинні бути створені дискусійні клуби, кожен університет має мати речника, осіб, які ініціюють дискусії та контакти із ЗМІ.

Соціальна партнерська функція університету третього віку дуже важлива, хоча у слухачів часто не вистачає терпіння, вони поспішають, займають зручніші місця, водночас думають про друзів, передають їм привітання. Слухачі університетів формують органи самоврядування, старші люди включають студентство у свої життєві проекти, вони мріють про оволодіння іноземною мовою, що практикується під час прямого та непрямого контакту на заняттях. Університети третього віку повинні співпрацювати у створенні знання, у його розвитку, завдяки їм має розвиватися геронтологія, що стосується старості та процесів старіння.

Список використаних джерел:

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

References:

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

О. П. Бєляєва, кандидат наук з державного управління,
заступник директора з навчальної та виховної роботи,
викладач Сумського фахового коледжу економіки
і торгівлі

ЕФЕКТИВНЕ УПРАВЛІННЯ КОМАНДОЮ ПЕДАГОГІЧНОГО КОЛЕКТИВА В УМОВАХ КРИЗОВИХ ЯВИЩ

У статті досліджено сутність поняття команди; визначено формування команди педагогічних працівників, обґрунтовано наявність кризових явищ у сучасному суспільстві та їх вплив на формування креативної корпоративної культури, під час освітнього процесу в період змішаного навчання; інноваційні процеси у розвитку навчального закладу, освіти; визначено етапи формування ефективної роботи команди; запропоновано рекомендації з питань впливу на формування успішної особистості конкурентоспроможного випускника. Робота закладу освіти в умовах пандемії відбувається з переходом на змішане навчання, що включає в себе елементи дистанційного та очного навчання. Отримання нових навичок і вмінь проведення навчальної діяльності, потребує поглиблення теоретичних знань, удосконалення ефективної роботи з використанням інноваційної діяльності, покращення освітнього процесу. Педагогічним працівникам потрібні нові знання з психологічного формування особистості випускника, вміння зацікавити здобувачів освіти на дистанційному навчанні отримувати освіту та бути успішними. Щодо кризових явищ потрібно згадати і про наявність політичної та економічної криз та їх вплив на суспільство та молодь особисто. Ефективне керівництво студентською молоддю можливе якщо надавачі освітніх послуг вміють швидко реагувати на вимоги часу, орієнтуються на кожену особистість студента, враховуючи усі обставини та умови їх розвитку, як внутрішні спонукання отримати освіту так і зовнішні чинники. Сучасна молодь дуже вразлива, тому потрібно надати якісні освітні послуги, вплинути на формування світогляду та допомогти стати успішною людиною, знайти своє місце у житті. Такими повинні бути сучасні педагоги, які працюють в одній команді, ефективно використовують знання, вміння та навички роботи, постійно займаються самоосвітою та надихають і виховують громадянську позицію у молоді.

Головним мотиватором розвитку успішної ефективної команди педагогічного колективу є формальний лідер навчального закладу, який власним прикладом засвідчує командні цінності роботи колективу, вміє взаємодіяти з громадою, мотивує на досягнення нових цілей та покращення роботи закладу освіти.

Ключові слова: лідерство, ефективне управління, педагогічний колектив, команда, кризові явища, креативна корпоративна культура, змішане навчання, інноваційна діяльність, громадянська позиція.

О. P. Belyaeva. Effective team management of the pedagogical team in crisis conditions

The article deals with the essence of the team concept; is determined the formation of pedagogical team workers, is proved the presence of crisis phenomena in modern society and their influence on the formation of creative corporate culture during the blended educational process; is substantiated the innovative processes in the development of educational establishments; is identified the effective stages of team work formation; is offered recommendations on influencing the formation of a successful competitive graduate. The work of the educational establishments in the pandemic conditions and its transition to blended studying, with the elements of distance and full-time studying. Getting new educational skills and abilities in different activities that requires deepening of theoretical knowledge, improvement of effective work with the use of innovative activities and improvement educational process. Teachers need new knowledge about the graduate's psychological formation, the ability to interest students while distance studying to receive education and be successful. It is necessary to mention about the political and economic crises and their impact on our society and young people. Effective team management of students is possible if educational service providers are able to respond quickly to the time demands, focus on the student's personality. They must pay attention to all the circumstances and conditions of students' development, their internal motivations to get education and other external factors. Modern youth is very vulnerable, so it is necessary to provide them good education, influence on their worldview and help them to become a successful person, find their own place in today's life. It is the purpose of modern teachers who work in a team and effectively use their knowledge, skills and abilities of work. Teaching staff is always engaged in self-education and inspire and cultivate civic position in youth.

Formal leader is the main motivator of a successful effective team in educational establishment. He is an example for his team, demonstrates team values, and is able to interact with the community, motivate to achieve new goals and improve work of educational establishment.

Key words: leadership, effective team management, teaching staff, team, crisis conditions, creative corporate culture, blended learning, innovation activity, civic position.

Постановка проблеми. Розвиток держави характеризується в трьох аспектах: політичний розвиток, економічний та соціальний. Кризове явище в одному напрямку тягне за собою ланцюжкову реакцію. Для гармонійного розвитку усіх процесів в державі потрібен системно-діяльнісний підхід, будь то формування ешелонів влади, проведення реформ в економіці, розвиток науки і освіти, удосконалення технічної бази, що є необхідною умовою

розвитку суспільства. Громадянське суспільство має успішний розвиток, якщо є стабільність у отриманні доходів та психологічному комфорті, вмінні співіснувати і бути толерантними до кожного члена суспільства. Дитина отримує перші знання від родини і продовжує освіту протягом життя. Родина є першою станцією в житті кожної людини. Проходячи процес соціалізації завжди потрібно робити вибір. Саме молодь є рушійною силою майбутнього розвитку держави і завдання кожного вихователя, педагога, надати якісні освітні послуги, які дійсно вплинуть на формування громадянської позиції, особистості, яка зможе швидко реагувати на виклики суспільства, політичні та економічні зміни, буде вміло та толерантно працювати у команді, приймати рішення задля покращення свого життя та життя громади, формувати активну життєву та громадянську позицію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним і прикладним аспектам поняття команди присвячені праці багатьох зарубіжних і вітчизняних науковців, серед яких – М. Белбін, Д. Веттен, М. Геллерт, Р. Дафт, Л. Карамушка, А. Кабанов, І. Мазур, С. Нестуля, Г. Паркер, Ю. Петренко. Феноменом корпоративної культури ефективної команди присвячені праці В. Сате, Т. Пітерс, Р. Уотерман, О. Апостелюк, Н. Приймак та ін. Однак проблема формування ефективної команди в сучасних кризових умовах потребує ґрунтовного та розширеного дослідження.

Мета статті – дослідження механізму формування та управління сильною командою, яка постійно удосконалюється та стає ефективною. В умовах сучасного життя суспільства, підвищення соціальної активності, відповідальності, формування громадянської позиції набувають особливого значення. Щоб узагальнити етапи розвитку управління командою, а саме командою педагогічних працівників, що готують майбутніх фахівців, конкурентоспроможних працівників на ринку праці, потрібно детально вивчити умови, можливості, причини і наслідки діяльності компетентного керівника, управлінця, який своїм прикладом надихає до створення позитивної атмосфери для отримання освіти, становлення особистості, досягнення успіхів та процвітання закладу освіти. Один із якісних показників навчального закладу – це результативність роботи педагогічного колективу.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах розвитку освіти, діяльності навчальних закладів, значного поширення набуває питання формування колективу, пошук цінностей, заохочень до командної діяльності. Здатність до кооперації та партнерства, колективна відповідальність за результати спільної праці, розвиток особистісного потенціалу, уміння адаптуватися до змін навколишнього середовища – повинні стати головними рисами в роботі кожного колективу. Так, Р. Дафт визначає команду як групу людей, котрі взаємодіють між собою, координуючи свою роботу для досягнення спільних цілей, доповнюючи й розвиваючи один одного [1].

Дослідження роботи вискоелективної команди показали, що спільна мета, взаємодія учасників педагогічного колективу, координована робота, відчуття необхідності, потрібності, можливість реалізувати свій потенціал, розвиватися – ключові компоненти ефективної роботи.

Формування команди у педагогічному колективі – це динамічний процес, що передбачає певні етапи, як-то планування, формування, нормалізація, виконання, моніторинг, контроль.

Зокрема на етапах планування та формування простежується високий ступінь невизначеності щодо цілей, структури та лідерства. Кожен повинен думати про себе, як про члена команди, її частину. Період протистоянь у середині колективу повинен бути недовгий, а конфлікти вирішуватися конструктивно.

На етапі нормалізації налагоджується тісні стосунки, члени педагогічного колективу починають демонструвати здатність до співпраці. Етап закінчується в момент утвердження структури команди, коли її члени поділяють спільний для всіх набір сподівань щодо відповідної ділової поведінки, цілей та корпоративної культури.

Наступний етап пов'язується з виконанням завдань. Для постійних команд це останній етап, а для тимчасових команд – тих, що мають обмежене коло завдань, існує ще етап розпуску [2].

Роль керівника закладу освіти, як лідера в ефективній діяльності педагогічного колективу полягає в умінні досягати 4 цілей:

- впровадження інновацій, адаптація до змін;
- підвищення продуктивності, активності дій;
- забезпечення високого рівня надання послуг;
- задоволення потреб співробітників [4].

У сучасному світі вкрай актуальним є вміння адаптуватися до змін, здатність узгоджувати та приймати рішення у кризових умовах, відповідно до вимог суспільства. Кожна ефективна команда педагогічних працівників повинна мати високу толерантність, емоційну стійкість, передбачуваність, гнучкість.

Здатність швидко приймати рішення особливо актуальною стає у період пандемії, коли усі навчальні заклади переходять на змішану форму навчання. Щоб запобігти неминучій кризи, для формування ефективної діяльності педагогічного колективу як команди, потрібно:

- дотримуватися стратегічної мети;
- вміти змінюватися відповідно до вимог часу;
- створювати малі кризові команди;
- перезавантажувати ментальні моделі і плани.

Завдання керівника полягає у дбайливому ставленні до безпеки членів педагогічного колективу, швидкому ухваленні рішень, в забезпеченні безперервної діяльності закладу освіти. Важливу роль відіграє встановлення

чітких інструкцій до роботи, перерозподіл компетенцій членів команди, використання нової стратегії, яка надасть змогу зберегти усі цінності ефективної роботи. В умовах кризових явищ постійно змінюється ситуація та інформація, тому потрібно підтримувати репутацію команди, здоровий альтруїзм, вміння зосереджуватися на важливих справах, надавати їм пріоритетність.

Вагома роль у розв'язанні проблем в період реформ в державі належить інноваційній діяльності. Використання передових технологій, оновлення та модернізація в наданні освітніх послуг – це передумови досягнення високих конкурентних позицій в роботі ефективної команди. Особливого значення набуває застосування нових підходів і методів, форм і засобів, які відповідають запитам на ринку праці. Успішний інноваційний розвиток педагогічного колективу неможливий без корпоративної культури, що об'єднує співробітників навчального закладу в одне ціле та спрямовується на стимулювання їхньої креативності.

Не менш важливу роль має вивчення сутності корпоративної культури, її складників та видів, а також вивчення місця креативної корпоративної культури в системі управління інноваційним розвитком закладу освіти. Корпоративна культура в ефективній команді вивчена в різних аспектах. Так, В. Сате розглянув вплив культури на організацію життя в команді через сім процесів: прийняття рішень, контроль, комунікації, посвята себеорганізації, сприйняття організаційного середовища, виправдання своєї поведінки. Т. Пітерс і Р. Уотерман простежили зв'язок між культурою і значними досягненнями в роботі ефективної команди, описавши управлінську практику провідних фірм і виявивши ряд цінностей, що ведуть до успіху. Наочно корпоративну культуру в ефективній команді можна порівняти з течією річки: незалежно від того, чи є на поверхні хвилі або штиль, вона не змінюється.

В умовах реформування освіти, для забезпечення інноваційного розвитку педагогічного колективу особливого значення набуває креативний складник корпоративної культури. У закладі освіти, що приділяє увагу саме йому, панує креативність, кожен спеціаліст має змогу розвинути власні таланти.

Задовольнити потреби замовників, споживачів можна у випадку цілеспрямованого надання освітніх послуг [3]. Члени колективу творчо та системно підходять до виконання завдань, знаходять унікальні рішення, що дозволяє команді розвиватися та здобувати високий рівень конкурентоспроможності. Персоналу, який діє в межах корпоративної культури, орієнтованої нововведеннями, притаманні такі якості, як професіоналізм, креативність, висока інноваційна активність, розвиток дотримання загальноприйнятих в закладі освіти норм і правил поведінки. З метою активізації діяльності серед членів педагогічного колективу важливе місце посідає наявність перспектив розвитку творчої особистості, які повинні охоплювати не тільки фаховий, кваліфікаційний, особистісний поступ, соціально активну, лідерську позиції у колективі, а й можливість кар'єрного зростання. Вагомим механізмом сприйняття працівниками інноваційних завдань, спрямованих на розвиток та підвищення якості надання освітніх послуг, є дієва комплексна система мотивації персоналу, що враховує прагматичні та альтруїстичні інтереси працівників та надає кожному можливість на самореалізацію. Ефективна команда має інноваційну спрямовану корпоративну культуру, де вирішальну роль відіграють енергійні менеджери-лідери [5].

У цьому контексті слід звернути увагу на азійську модель корпоративної культури, бо саме вона є взірцем для багатьох ефективних команд педагогічного персоналу. Справа в тому, що в країні «вранішнього сонця» переконані: персонал – це головний ресурс розвитку суспільства і держави.

Відтак співробітники відзначаються не тільки об'єктом управління, скільки суб'єктом діяльності, який бере активну участь у всіх процесах, що відбуваються у колективі. Не випадково однією з причин успіху японського менеджменту називають уміння працювати з людьми. Японцям належить авторство системи кайдзен – одного з підходів до поліпшення роботи організації. Саме в ній значну увагу приділяють корпоративній культурі [6].

Нерідко виникають проблемні моменти в житті команди, як міжособистісні стосунки, особистісний розвиток, рівень робочої мотивації та рівень тривожності. Згуртованість педагогічного колективу вирішується емпіричним шляхом, без урахування наукових підходів. Відтак, виникає взаємозв'язок між реально існуючою практикою та вимогами суспільства.

Упровадження в освітній процес педагогічного моніторингу дозволить психологізувати педагогічну діяльність викладачів, навчально-виховний процес, що підніме професійний рівень педагогічного колективу, підвищить рівень якості освіти. Результати педагогічного моніторингу дозволять висвітлити позиції керівництва, виявити мікроклімат здобувачів освіти, учительського, батьківського колективів, надаючи тим самим можливість адміністрації закладу освіти аналізувати свої дії, відповідно планувати педагогічну діяльність.

Моніторинг використовується в різних сферах суспільної діяльності, а отже, належить до різних галузей наукового знання. Уперше моніторинг було використано в ґрунтознавстві, в екології та інших науках. Так, в екології за допомогою моніторингу проводяться спостереження за станом навколишнього середовища з метою попередження екологічних катастроф. Застосування моніторингу в медицині дає можливість виявити критичний стан людини, що загрожує її здоров'ю. У психологічних науках моніторинг використовують для виявлення тенденцій і закономірностей психологічного мікроклімату як окремих колективів, так і окремої людини. Таким чином, поняття «моніторинг» вивчається й використовується в межах різних сфер науково-практичної діяльності, у тому числі педагогічної.

Особливу увагу необхідно приділити етапу організації підготовки та впровадження моніторингу, що передбачає такі кроки: визначення об'єкта та предмета дослідження; постановка завдання; формування гіпотези; збір інформації, планування, систематизація; отримання, узагальнення та обробка даних; формування наукових прогнозувань і відповідних пояснень. Відповідна організація передбачає необхідність отримання регулярної інформації про впровадження експериментального педагогічного дослідження; виявлення змін (позитивних чи негативних), визначення факторів, що впливають на якість освіти, та відповідна їх корекція, завчасне попередження небажаних результатів. Як правило, причиною проведення дослідження є недостатність наявних знань про те чи інше явище. Сенса моніторингу полягає у виконанні двох взаємопов'язаних функцій: функції спостереження та функції попередження. Функція спостереження дозволяє оцінити діяльність педагогічного колективу, порівняти її з іншими результатами. Функція попередження є запобігання небажаних результатів.

Останнім часом досить часто у сфері організації роботи колективу використовується коучинг – процес, спрямований на досягнення цілей у різних сферах життя. Це технологія партнерської взаємодії керівника і підлеглих, яка переміщує людину із зони проблеми до зони ефективного рішення. Ця система складається з певних методів і технік та дозволяє конкретно сформулювати бажаний результат, розробити нові підходи й чітко окреслити можливості досягнення запланованого результату, розкривши потенціал і здібності людини. Коуч (людина, яка використовує коучингові техніки) не виступає у ролі консультанта, не дає порад або рекомендацій, вона допомагає об'єктивно побачити ситуацію, проаналізувати її та знайти способи вирішення поставлених завдань, використовуючи можливості та здібності іншої людини.

Керівнику при організації ефективної роботи колективу для вирішення певної проблеми (у нашому випадку – розвитку його творчої діяльності), коучинг допомагає досягти високих результатів, розвиваючи професійні й особистісні здібності підлеглих.

Висновки. Кожна команда працівників має унікальну історію створення, формування та удосконалення, перебуває у різних обставинах, а отже повинна завжди розвиватися. Важливо глибоко осмислити сильні і слабкі сторони та цінності своєї діяльності, ретельно обмірковувати, як на їх основі розвивати плідну працю людей у колективі, котрі дотримуються спільних цінностей та ведуть до успіху. Світова пандемія та кризові явища зумовлюють потребу пошуку нових шляхів організації господарської діяльності, що мотивує формування ефективної роботи закладу освіти, формує ефективну команду, яка адаптується, та впроваджує нові запропоновані напрями та рекомендації свої, що дозволить досягнути результативності в умовах змін.

Список використаних джерел:

1. Дафт О.Л. Уроки лідерства. Москва: Ескимо, 2006. 480 с.
2. Калинець К.С. Сутність та особливості формування управлінської команди. Львівський інститут банківської справи. URL: <http://me.fem.sumdu.edu.ua/docs/d097.pdf>
3. Макотерська І. Оцифрувати цінності: як культура компанії допомагає реалізувати стратегію. URL: <https://ain.ua/ru/2019/05/30/ocifruvati-cinnosti-yak-kultura-kompanii-dopomagaie-realizuvaty-strategiyu>
4. Нестуля О.О. Основи лідерства. Тренінг лідерських якостей та практичних навичок менеджера: навч. посібник. Київ, 2013. 287 с.
5. Українська Л.О. Інноваційне спрямування розвитку корпоративної культури. Вісник економіки транспорту і промисловості. 2013. № 41. С. 219-222.
6. Японский менеджмент. Особенности японской корпоративной культуры. URL: <http://nihon-go.ru/yaponskiy-menedzhment-osobennosti-yaponskoy-korporativnoy-kultury/>

References:

1. Daft O.L. Uroky liderstva [Leadership lessons]. Moskva: Eskymo, 2006. 480 p. [In Russian]
2. Kalynets K.S. Sutnist ta osoblyvosti formuvannia upravlinskoi komandy [The essence and features of the formation of the management team]. Lvivskiy instytut bankivskoi spravy. URL: <http://me.fem.sumdu.edu.ua/docs/d097.pdf> [In Ukrainian]
3. Makoterska I. Otsyfruvaty tsinnosti: yak kultura kompanii dopomohaie realizuvaty stratehiu [Digitize values: how company culture helps implement strategy]. URL: <https://ain.ua/ru/2019/05/30/ocifruvati-cinnosti-yak-kultura-kompanii-dopomagaie-realizuvaty-strategiyu> [In Ukrainian]
4. Nestulia O.O. Osnovy liderstva. Treninh liderskykh yakostei ta praktychnykh navychok menedzhera: navch [Fundamentals of leadership. Training of leadership qualities and practical skills of a manager]. posibnyk. Kyiv, 2013. 287 p. [In Ukrainian]
5. Ukrainka L.O. Innovatsiine spriamuvannia rozvytku korporativnoi kultury [Innovative direction of corporate culture development]. Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti. 2013. № 41. P. 219-222. [In Ukrainian]
6. Yaponskiy menedzhment. Osobennosti yaponskoi korporativnoi kultury [Japanese management. Features of Japanese corporate culture]. URL: <http://nihon-go.ru/yaponskiy-menedzhment-osobennosti-yaponskoy-korporativnoy-kultury/> [In Russian]

В. Р. Будзин, кандидат наук з фізичної культури і спорту,
доцент, завідувач кафедри спортивної медицини
та здоров'я людини Львівського державного університету
фізичної культури імені Івана Боберського

УПРАВЛІНСЬКІ ПІДХОДИ В ДЕРЖАВНІЙ СОЦІАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ КАРАНТИННИХ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО СИСТЕМИ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я У ПЕРІОД ПАНДЕМІЧНИХ ВИКЛИКІВ COVID-19

Протягом останнього часу відзначено появу нових варіантних штамів вірусу COVID-19 які класифіковані BOO3, захворювання характеризуються більшою активністю, а деякі викликають більш тяжкий перебіг захворювання. Успішне стримування поширення вірусу SARS-CoV-2 визначається поширеністю інфекції та циркулюючих варіантних штамів, типами введених протиепідемічних заходів, їх застосування та дотримання, темпами розгортання вакцинації, ефективністю вакцинації та природного імунітету. Сьогодні вже накопичено більший обсяг фактичних відомостей про ефективність низки індивідуальних та колективних заходів.

Для швидкого зниження важкого перебігу хвороби, а також захисту служб охорони здоров'я, першочергова увага в національних стратегіях вакцинації має бути приділена людям похилого віку, які наражаються на найбільший ризик важких результатів захворювання та працівникам охорони здоров'я. Водночас, після визначення пріоритетного порядку вакцинації проти COVID-19 вразливих груп населення та успішної вакцинації людей похилого віку поширення вірусу може продовжитися серед невакцинованих представників молодших вікових груп.

Надалі буде необхідна подальша реалізація заходів щодо захисту здоров'я населення та соціальних обмежень з дотриманням індивідуального підходу. Особливо це важливо з огляду на брак відомостей про ефективність вакцин, як стосовно відомих штамів вірусу, так і тих, що можуть з'явитися в майбутньому, а також обмежені можливості дослідження щодо виявлення варіантних штамів у різних точках світу. Виявом нерівності у глобальному доступі до масової вакцинації є те, що в найближчому майбутньому контроль за поширенням захворювання в глобальному масштабі, як і раніше, визначатиметься заходами щодо захисту здоров'я населення та соціальними обмеженнями у поєднанні з різними рівнями охоплення вакцинацією.

Водночас, при запровадженні суворіших заходів щодо громадського здоров'я та соціальних обмежень необхідно брати до уваги їхні соціально-економічні наслідки, особливо в умовах високої залежності від повсякденної зайнятості в умовах неформальної економіки. Рішення щодо посилення, послаблення або впровадження заходів щодо громадського здоров'я та соціальних обмежень для боротьби з COVID-19 повинні бути співвіднесені з позитивними та негативними наслідками цих заходів для суспільства. До важливих аспектів відносяться наслідки у сфері громадського здоров'я, соціального благополуччя, прав людини, соціально-економічної рівності, проблематики суспільних настроїв.

Сьогодні важливими є прийнятність вакцини та рівень її використання, впевненість та довіра, елементи мотивації для вакцинації, а також настрої у суспільстві та відповідність заходам захисту громадського здоров'я та карантинним обмеженням. При ухваленні рішення щодо адаптації заходів захисту громадського здоров'я та карантинних обмежень у центрі уваги мають знаходитися громадське здоров'я та благополуччя суспільства. Заходи щодо захисту здоров'я населення та карантинні обмеження діють у комплексі, тому для забезпечення ефективного рівня ізоляції на сучасному етапі пандемічних викликів слід запроваджувати зазначені обмеження.

Ключові слова: управлінські підходи, пандемія COVID-19, епідеміологіні загрози, державна соціальна політика, карантин, громадське здоров'я, особи.

V. R. Budzyn. Management approaches in the state social policy of quarantine measures for the public health system during the COVID-19 pandemic

Today, a greater amount of factual information has been accumulated on the effectiveness of a number of individual and collective measures. In order to rapidly reduce the severity of the disease, as well as to protect health services, priority in national vaccination strategies should be given to older people who are most at risk of serious disease outbreaks and to health workers. At the same time, once the priority of vaccination against COVID-19 vulnerable populations and the successful vaccination of the elderly has been determined, the spread of the virus may continue among unvaccinated young people.

Recently, the emergence of new variant strains of COVID-19 virus, which are classified by the WHO, the disease is characterized by greater activity, and some cause more severe disease. Successful control of the spread of SARS-CoV-2 virus is determined by the prevalence of infection and circulating variant strains, the types of anti-epidemic measures introduced, their application and compliance, the rate of vaccination deployment, vaccination effectiveness and innate immunity. Further implementation of measures to protect public health and social restrictions with an individual approach will be necessary.

This is particularly important given the lack of information on the effectiveness of vaccines, both for known strains of the virus and those that may appear in the future, as well as limited research opportunities to identify variant strains around the world.

A manifestation of inequality in global access to mass vaccination is that, in the near future, control of the spread of the disease on a global scale will continue to be determined by public health measures and social constraints, combined with different levels of vaccination coverage.

At the same time, the introduction of stricter measures on public health and social constraints must take into account their socio-economic consequences, especially in conditions of high dependence on daily employment in the informal economy. Decisions to strengthen, weaken or implement public health measures and social restrictions to combat COVID-19 must be weighed against the positive and negative effects of these measures on society. Important aspects include public health, social well-being, human rights, socio-economic equality, gender-based violence and public sentiment.

Today, the acceptability of the vaccine and its level of use, confidence and trust, elements of motivation for vaccination, as well as public sentiment and compliance with public health measures and social restrictions are important. When deciding on the adaptation of measures to protect public health and social constraints, the focus should be on public health and the well-being of society. Public health measures and social restrictions are in place, so quarantine should be introduced to ensure an effective level of isolation at the current stage of pandemic.

Key words: management approaches, COVID-19 pandemic, epidemiological threats, state social policy, quarantine, public health, individuals.

Постановка проблеми. Сьогодні необхідні системний аналіз та коригування заходів щодо громадського здоров'я та карантинних обмежень відповідно до епідеміологічної ситуації на місцях. Це вимагає оперативного прийняття рішень на основі поточних ситуаційних оцінок на адміністративному рівні, а також погодження та координації на національному рівні. Пандемічні показники та їх порогові значення будуть залежати від епіднагляду, збору даних, стратегій вакцинації та охоплення нею, а також загальної концепції реагування на COVID-19. В умовах обмежених можливостей епіднагляду важливо виявляти та використовувати додаткові показники захворюваності, смертності та навантаження на систему охорони здоров'я.

У міру появи нових варіантних штамів, що викликають занепокоєння, і появи більш трансмісивних варіантів, котрі викликають важкий перебіг захворювання може бути необхідна адаптація заходів щодо громадського здоров'я та карантинних обмежень [3]. Необхідний ретельний моніторинг пандемічних параметрів та показників охорони здоров'я населення, а також застосування заходів щодо громадського здоров'я та соціальних обмежень залежно від характеру пандемічної загрози. При виявленні вищої активності COVID-19 може бути необхідний більший термін дії введених заходів щодо громадського здоров'я та карантинних обмежень або активніша реалізація існуючих заходів з метою збільшення їх ефективності.

Аналіз останніх досліджень чи публікацій. На основі сукупної оцінки сценарію передачі COVID-19 та можливостей реагування системи охорони здоров'я, слід визначити характер ситуації у конкретній адміністративній одиниці. Отримані в результаті цього ситуаційні дані слід розглядати лише як орієнтовні, оскільки вони можуть не відповідати необхідному за конкретних обставин ступеню реагування та цілям протиепідемічних заходів щодо боротьби проти COVID-19.

Сьогодні може бути доцільним запровадження більш суворих заходів щодо громадського здоров'я та карантинних обмежень на фоні порівняно швидких темпів передачі інфекції. Ознайомившись з тимчасовими рекомендаціями ВООЗ «Найважливіші заходи щодо підготовки, забезпечення готовності та реагування у зв'язку з COVID-19», а також публікацією «Міркування щодо застосування підходу на основі оцінки ризику у сфері міжнародних пасажирських перевезень в умовах COVID-19», розглянуто низку елементів забезпечення готовності та вжиття заходів реагування у зв'язку з COVID-19 крім заходів щодо захисту здоров'я населення та соціальних заходів.

Метою статті є обґрунтування управлінських підходів у державній соціальній політиці карантинних обмежень щодо системи громадського здоров'я в період пандемічних викликів COVID-19.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні необхідна реалізація заходів, що характеризуються найбільшою прийнятністю, практичною застосовністю та доведеною ефективністю, а також мінімізують негативні наслідки для здоров'я та благополуччя всіх членів суспільства. Для визначення прийнятності та практичної застосовності необхідний принцип колегіальності та відхід від директивності та односторонньої комунікації [6]. Взаємодія з громадськістю для проведення цієї оцінки сприятиме досягненню вищого ступеня дотримання вимог. Оцінку ефективності та можливих негативних ефектів заходів щодо громадського здоров'я та карантинних обмежень необхідно проводити на підставі поточних даних, а також системного моніторингу.

До заходів щодо захисту здоров'я населення та карантинних обмежень належать заходи індивідуального захисту, заходи контролю за станом приміщень, заходи епіднагляду та реагування, заходи підтримки безпечної дистанції, заходи, пов'язані із міжнародними поїздками. Проведена вакцинація дає надію на більш значне скорочення випадків важкого перебігу захворювання та летальних наслідків. Вакцинація може забезпечувати захист від інфекції та сприяти скороченню темпів її передачі захворювання, що, разом із заходами збереження громадського здоров'я та соціальними обмеженнями дозволить стримати поширення вірусу COVID-19.

Незалежно від періоду вакцинальної кампанії важливо продовжувати спостереження за рівнем передачі COVID-19 та вживати необхідні заходи, зміну епідеміологічних характеристик може бути зазначено в умовах

широкого поширення поствакцинального імунітету. У зв'язку з цим для коригування заходів щодо громадського здоров'я та карантинних обмежень буде необхідний перегляд порогових значень захворюваності з акцентом на показники госпіталізації та аналіз даних про захворюваність за віковими групами, а також оцінку потенційного навантаження, спричиненого COVID-19.

Відтермінування у реалізації зазначених заходів призведе до зростання захворюваності та смертності, а також до необхідності вживання жорсткіших заходів для відновлення контролю за ситуацією. Обмежувальні заходи слід впроваджувати, або скасовувати контрольованим чином та поетапно, щоб краще визначити вплив кожного з них на динаміку передачі COVID-19 [1]. Приймаючи рішення про запровадження жорстких заходів щодо громадського здоров'я та карантинних обмежень, необхідно враховувати наслідки цих кроків для суспільного благополуччя.

Актуальна інформація про умови, що визначають передачу COVID-19, або рівень її важкості, може бути отримана за даними санітарно-епідеміологічного нагляду та розслідувань окремих випадків захворювання. Це особливо важливо в умовах циркуляції штамів, що викликають занепокоєння, і потенційного виникнення нових варіантів, оскільки скасування заходів щодо громадського здоров'я та карантинних обмежень може сприяти більш повному розумінню характеристик передачі COVID-19 та ступеня її важкості. Така інформація може сприяти цілеспрямованому застосуванню, або посиленню певних заходів щодо громадського здоров'я та соціальних обмежень без одноманітного впровадження конкретних заходів.

До вразливих груп населення відносяться особи віком 60 років або старші та страждаючі на супутні захворювання, які підвищують ризик тяжкого перебігу COVID-19. Також це є соціально незахищені групи населення, вразливі мігранти та біженці, а також групи, що проживають в умовах перенаселеності, обмежених ресурсів та особи з низьким рівнем доходу. При запровадженні жорстких заходів щодо захисту громадського здоров'я та карантинних обмежень без необхідних програм підтримки вразливі громади та соціально незахищені особи можуть зустрітися з безпосередніми проблемами у задоволенні своїх основних життєвих потреб.

Вкрай важливо враховувати дані потреби при розробці програм заходів щодо захисту громадського здоров'я та карантинних обмежень, щоб уникнути збитків від цих заходів або звести його до мінімуму та підвищити ефективність. Потрібно забезпечити захист вразливих груп населення шляхом реалізації конкретних заходів для їх підтримки, мобілізації ресурсів та залучення всіх відповідних секторів та громад [4]. Серед основних послуг входять надання допомоги або продовольства, а також удосконалення інфраструктури та рівня безпеки громадського транспорту для забезпечення його відповідності вимогам захисту громадського здоров'я.

Скасовуючи обмежувальні заходи, необхідно враховувати можливі наслідки цього кроку для працівників системи охорони здоров'я та його вплив на потенціал швидкого реагування у разі збільшення кількості випадків інфекції надалі. Ризик важкого перебігу захворювання у місцях проживання вразливих осіб має бути зведений до мінімуму. Для цього необхідне виявлення всіх основних факторів передачі вірусу SARS-CoV-2, а також розуміння можливостей охоплення вакцинацією в цих умовах із реалізацією необхідних заходів для забезпечення дотримання безпечної дистанції та мінімізації ризику спалахів інфекції. Ретельне вивчення основних факторів передачі інфекції у конкретній місцевості має проводитися з використанням даних локального епідеміологічного нагляду та, у разі зростання захворюваності, необхідне оперативне впровадження обмежувальних заходів.

Основні заходи для скорочення ризику, спрямовані на скорочення кількості випадків ввезення, вивезення та подальшої передачі інфекції, спричиненої вірусом SARS-CoV-2, під час міжнародних перевезень повинні завжди залишатися чинними. За будь-якого розвитку ситуації пріоритетний порядок міжнародного транспортного сполучення має бути забезпечений для виконання робіт у зв'язку з надзвичайними та гуманітарними ситуаціями. Під час коригування заходів щодо захисту громадського здоров'я та карантинних обмежень до внесення будь-яких змін необхідно налагодити повноцінне та системне інформування з метою довірити відповідальність за обрані заходи щодо захисту здоров'я населення та соціальних заходи.

Для проведення діалогу стосовно обмежувальних заходів з конкретними групами населення необхідно підготувати чітку, коротку та конкретну інформацію, у тому числі фактичне обґрунтування коригування заходів. Необхідно передбачити для населення можливість вносити пропозиції про те, коли та як слід запроваджувати чи скасовувати обмежувальні заходи. Громадськість має мати вирішальну роль у запровадженні обмежувальних заходів на національному рівні та робитиме свій внесок у пом'якшення соціальних та економічних наслідків певних обмежень [2]. Організаціям громадянського суспільства та волонтерам належить провідна роль у підтримці роботи соціальних служб на користь нужденних.

Щоб забезпечити швидке виявлення будь-яких наслідків реформування заходів щодо захисту громадського здоров'я та соціальних обмежень, мають бути створені механізми зворотного зв'язку. В інтересах практичного впровадження обмежувальних заходів, які найкраще відповідають потребам на місцях та їх ретельнішого дотримання необхідно забезпечити участь місцевого населення у прийнятті рішень. Для забезпечення стабільності зусиль необхідно опиратися на механізми мережевої взаємодії місцевого населення, нарощуючи потенціал за допомогою навчання. На всіх етапах реагування необхідно контролювати інформацію про пандемію, що виникла

внаслідок надлишку інформації, а також недостовірних відомостей про COVID-19 шляхом своєчасного поширення через канали коректної інформації, орієнтованої на конкретні групи населення.

Для забезпечення адресної комунікації необхідно впровадити систему відстеження тенденцій, що виникають. Перед внесенням будь-яких змін або коригувань до заходів щодо захисту здоров'я населення та соціальних обмежень необхідно виробити стратегію комунікації та залучення до участі населення. Розробка цієї стратегії повинна проводитися при консультативній взаємодії з відповідними зацікавленими сторонами в органах публічної влади та громадянському суспільстві. Основний меседж, передбачений цими заходами, повинен включати важливу для населення інформацію щодо охоплення та передбачувану тривалість введених обмежень.

З метою подальшого зміцнення довіри, підвищення прихильності та стійкого дотримання заходів захисту здоров'я населення органи публічної влади повинні системно доводити до населення епідеміологічні дані. Обмежувальні заходи носять тимчасовий характер, оскільки практична здійсненність чи застосовність певних обставин для низки заходів може бути різною [5]. Слід контролювати дотримання обмежувальних заходів з використанням таких ресурсів, як дані про переміщення населення та використовувати їх для коригування заходів захисту здоров'я населення, поширення інформації про ризики та залучення до участі місцевого населення.

Виходячи з цього, органи публічної влади можуть ухвалити рішення про пом'якшення карантинних заходів для осіб з підтвердженим імунним статусом, оскільки тягар соціальних обмежень може бути більш вагомим, ніж ризик передачі інфекції. Разом з тим, за наявності ознак поширення варіантного штаму, здатного до «вислизання» від набутого імунного захисту, подібне пом'якшення не рекомендується через небезпеку активної передачі цих штабів. Величина мінімального порогу інфікування після повного курсу вакцинації проти COVID-19 змінюється в залежності від конкретної вакцини. Беручи до уваги нестачу даних щодо всіх наявних вакцин проти COVID-19, ВООЗ рекомендує прийняти підхід на основі оцінки ризиків. Для отримання інформації, що дозволяє здійснювати цільові втручання у сфері охорони здоров'я показники слід вимірювати на початковому рівні втручання.

Зазначені показники слід використовувати разом з іншою епідеміологічною інформацією, доступною на системній основі, або за допомогою спеціальних досліджень чи оцінок моделювання, а також з неепідеміологічними даними та іншими аспектами, що стосуються обґрунтування стратегічних рішень. Ці діапазони є орієнтовними, можуть вимагати коригування з урахуванням обставин на місцях і засновані на характеристиках місцевої системи епідагляду та стратегії тестування, тому їх слід періодично переглядати. Найважливішим фактором при прийнятті рішень про коригування заходів щодо захисту здоров'я населення та соціальних заходів є потенціал реагування на існуючу епідемічну ситуацію щодо COVID-19.

Висновки із досліджуваного матеріалу і перспективи подальших розвідок в цьому напрямі. Для ведення як стаціонарних, так і амбулаторних випадків COVID-19 при одночасному запобіганні перевантаженню системи охорони здоров'я та забезпеченню можливостей подальшого обслуговування пацієнтів у звичайному режимі, особливо під час сезонних піків, таких як сезон грипу, а також під час швидкої або значної активізації передачі COVID-19, необхідні достатні можливості для надання клінічної допомоги. Заходи громадського здоров'я у відповідь засновані на здатності системи епідагляду виявляти і реагувати на зміни в передачі вірусу SARS-CoV-2.

Для оцінки ефективності системи охорони здоров'я органам публічної влади слід використовувати той самий підхід, який актуальний для класифікації передачі інфекції. Поряд з цим необхідно враховувати пандемічну ситуацію на місцях, а також умови контакту з джерелом зараження, оскільки у медичних установах може мати місце більш високий ризик. Під час зміни епідемічної ситуації на місцях, розгортання вакцинації та появи варіантів вірусу, що викликають стурбованість, буде потрібне системне коригування таких заходів. Порогові значення обмежувальних заходів можуть залежати від загальної стратегії та від того, чи реалізується концепція ліквідації, чи контролю епідемії. Для прийняття рішень щодо обмежувальних заходів можуть бути корисними відомості про охоплення вакцинацією цільових груп населення поряд з показниками епідагляду в медичних закладах.

Список використаних джерел:

1. Карантин в Україні. Що варто знати? 2020. URL: <https://petropavlivka.city/read/card/69856/karantin-v-ukraini-scho-var-to-znati> (дата звернення: 18.12.2021).
2. Комісаренко С.В. Полювання вчених на коронавірус SARS-COV2, що викликає COVID-19: наукові стратегії подолання пандемії. *Вісник НАН України*. 2020. № 8.
3. Марова С.Ф., Вовк С.М. Участь приватного сектору в капіталі державних установ охорони здоров'я. *Молодий вчений*. 2017. № 7. С. 352-356.
4. Міхеєнко О.І. Конкретизація сутності поняття «здоров'я» як методологічне підґрунтя практики оздоровлення організму людини. *Педагогика, психологія і медико-біологічні проблеми фізичного виховання і спорту*. 2013. № 2. С. 42-46.
5. Надюк З.О., Сенюк Ю.І. Сучасна державна політика у сфері охорони здоров'я: аналіз реформування системи. *Право та державне управління*, 2020. № 2. С. 211-220. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2020/34.pdf (дата звернення: 10.01.2021).

6. Парубчак І.О., Радух Н.Б. Реалізація державної політики у галузі охорони здоров'я в період викликів пандемії COVID-19 в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2021. № 3.Т. 32 (71). С. 42-46.

References:

1. Karantyn v Ukraini. Scho varto znaty? [Quarantine in Ukraine. What is worth knowing?] (2020). Retrieved from <https://petropavlivka.city/read/card/69856/karantin-v-ukraini-scho-var-to-znati>.
2. Komisarenko, S.V. (2020). Poliuvannia vchenykh na koronavirus SARS-COV2, scho vyklykaie COVID-19: naukovy stratehii podolannia pandemii [Hunting scientists for the coronavirus SARS-COV2, which causes COVID-19: scientific strategies to overcome the pandemic]. *Visnyk NAN Ukrainy [Bulletin of the NAS of Ukraine]*, 8.
3. Marova, S.F. & Vovk, S.M. (2017). Uchast' pryvatnoho sektoru v kapitali derzhavnykh ustanov okhorony zdorov'ia [Private sector participation in the capital of public health institutions]. *Molodyj vchenyj [Young scientist]*, 7, 357.
4. Mikhieienko, O. I. (2013). Konkretizatsiia sutnosti poniattia «zdorov'ia» iak metodolohichne pidhrunttia praktyky ozdorovlennia orhanizmu liudyny [Concretization of the essence of the concept of "health" as a methodological basis for the practice of healing the human body]. *Pedahohyka, psykholohiya y medyko-byolohycheskye problemy fizycheskoho vospytanyia y sporta [Pedagogy, psychology and medical and biological problems of physical education and sports]*, 2, 42-46.
5. Nadiuk, Z.O. & Seniuk, Yu.I. (2020). Suchasna derzhavna polityka u sferi okhorony zdorov'ia: analiz reformuvannia systemy [Modern public health policy: an analysis of system reform]. *Pravo ta derzhavne upravlinnia [Law and public administration]*, 2, 211-220. Retrieved from http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2020/34.pdf.
6. Parubchak, I.O. & Radukh, N.B. (2021). Realizatsiia derzhavnoi polityky u haluzi okhorony zdorov'ia v period vyklykiv pandemii COVID-19 v Ukraini [Implementation of state health policy during the COVID-19 pandemic in Ukraine]. *Vcheni zapysky Tavrijs'koho natsional'noho universytetu imeni V.I. Vernads'koho. Serii: Derzhavne upravlinnia [Scientific notes of Tavriya National University named after V.I. Vernadsky. Series: Public Administration]*, 3.Т. 32 (71), 42-46.

Р. Ю. Грицко, доктор наук з державного управління,
доцент кафедри інфекційних хвороб Львівського
національного медичного університету імені Данила
Галицького

Г. Б. Парубчак, аспірантка інституту державного управління
Чорноморського національного університету
імені Петра Могили

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В КОНТЕКСТІ МАСОВОЇ ВАКЦИНАЦІЇ У ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ COVID-19

Сьогодні констатуємо факт, що економіка різних країн світу все більше «відчуває» на собі майбутні хвилі пандемії, або інші епідемії, що викликані іншими збудниками, в умовах нехтування принципами профілактики низький рівень вакцинації суспільства є збитковим для економіки країни. Епідемія COVID-19 швидше за все, скоро закінчиться, проте наслідки будуть значними і відчутними. Згадаймо важливий урок нинішньої епідемії – суворе дотримання правил профілактики та вакцинації захищає не лише здоров'я суспільства, а й економіку. Існує два погляди на пандемію, одна пов'язана зі здоров'ям, інша – з рівнем економіки, на перший погляд погляд вони взаємовиключні.

Число щеплених, які опинилися в лікарні, заразившись COVID-19, менше, ніж число нещеплених, які теж потрапили до лікарні з цим діагнозом, ймовірність тяжких побічних ефектів після щеплення від коронавірусу становить 0,02 відсотка. При цьому, ризик зустрітися з важкими симптомами ковіду не маючи щеплення, набагато вищий: кожен десятий такий пацієнт страждає від тяжкого перебігу хвороби. Оскільки щеплення може сильно зменшити ризик зараження коронавірусом, воно надає захист від затяжного COVID-19, у тих же, хто не був вакцинований, вища ймовірність розвитку цього синдрому.

Однак, обмеження щодо скорочення кількості пацієнтів у перші місяці пандемії COVID-19, включаючи закриття багатьох компаній сильно послабили економіку країн світу. З іншого боку, введення «слабких» обмежень у пізні періоди пандемії, коли економіка вже сильно постраждала від неї часто не зменшувало кількість випадків у бажаному об'ємі. Тим часом альтернатива «або здоров'я громадян, або здорова економіка» очевидна, – це якраз навпаки, оскільки здорове суспільство забезпечує добре функціонуючу економіку, а добре функціонуюча економіка є важливою для захисту здоров'я суспільства.

У попередні роки більшість світових економік пережили значну рецесію, щодо економіки України, то, на жаль, вона є в переліку країн близьких до соціально-економічного краху, а як що і ні то значного занепаду економіки порівняно з іншими країнами. У 2021 році більшість заможних країн частково змогли досягти відновлення економіки завдяки поєднанню деяких факторів. Першим було запровадження значних і універсальних фінансових пакетів у вигляді «антикризових щитів», як для окремих верств населення так і для економіки, від малого до великого бізнесу. Завдяки цьому підприємства не збанкрутували, а безробіття, яке зазвичай супроводжує кризи, не зросло, що дало змогу зберегти виробничий потенціал економіки і доходи населення.

На початок пандемії COVID-19 був доволі задовільний рівень державного боргу на кінець 2019 року, високий, але «підйомний» рівень витрат на його обслуговування та задовільні прогнози економічного зростання за даними МВФ, хоча інфляція вже тоді була високою. Сьогодні значно вищий рівень боргу, ще вища інфляція, а за оцінками економістів це буде продовжувати зростати. Ціна за кризу COVID-19 це підвищений рівень державного боргу, але це не призвело до катастрофічного збільшення рівня безробіття та хвилі банкрутств, ризик зростання інфляції підкреслювався з початку пандемії.

Ключові слова: масова вакцинація, державна політика, епідеміологічні загрози, соціально-економічні аспекти, реалізація, галузь охорони здоров'я.

R. Yu. Grycko, H. B. Parubchak. Social and economic aspects of the implementation of state policy in the health care system in the context of mass vaccination during the COVID-19 pandemic

Today, it looks like the economy is coping more and more with the possible downturns of a pandemic, or other epidemics calling out to other workers. In the minds of non-compliance with the principles of prevention, the low cost of vaccination is a bit too much for the economy of the country. The COVID-19 epidemic is bigger than everything, it will end soon, but the consequences will be significant and noticeable. Let's guess an important lesson of the current epidemic – suvore dotrimanny rules of prevention and vaccination protect not only the health of society, but also the economy. First of all, look at the pandemic, one is tied to health, otherwise to the equal of the economy, at first glance, the stink is mutually exclusive.

The number of cleavages, which were splintered in the clinic, having become infected with COVID-19, is less, lower the number of non-splintered ones, which were taken to the librarian with a sim diagnosis, the severity of severe side effects after the splintering of the coronavirus becomes 0.02 per cent. In case of this, the risk is hindered by important symptoms of the covid, not easily splintered,

richly visible: the skin of the tenth such patient suffers from a severe illness. Splinters of splitting can greatly reduce the risk of infection with a coronavirus, it can protect against protracted COVID-19.

However, the replacement of a large number of patients in the first month of the COVID-19 pandemic, including the closing of rich companies, greatly weakened the economy. On the other hand, the introduction of “weak” borders during the pandemic period, if the economy had already suffered greatly, it often did not change the number of fluctuations in the began volume. Tim, the alternative “because the people are healthy, or the economy is healthy” is obvious, but not at all. A healthy economy ensures a well-functioning economy, and a well-functioning economy is important for the protection of a healthy economy.

In the past, most of the world's economies experienced a significant recession, although the economy of Ukraine, unfortunately, the country is close to the social and economic collapse, and as a result, the last significant recession of the economy was ruined by the last ones. In 2021, the largest number of foreign lands could often reach the renewal of the economy of the country on the basis of other factors. The first was the supply of significant and universal fiscal packages in the form of “anti-crisis shields”, both for the окремі версти of the population and for the economy, from small to large businesses. The founders of this business did not go bankrupt, but without work, as if it were a crisis, it did not grow, which made it possible to save the economic potential of the economy and the income of the population.

On the cob of the COVID-19 pandemic, the sovereign budget for the end of 2019 was satisfied with the high, high, but “high” riven on the yogo service and the satisfactory forecasts of the economic growth for IMF loans, although inflation was already high. Today is significantly higher riven borg, higher inflation, and for the estimates of the economy, you will continue to grow. The cost of the COVID-19 crisis was the rise of the sovereign borg, but it did not lead to a catastrophic increase in the level of unemployment and the wheezing of bankruptcies, the risk of growing inflation rose from the cob of the pandemic.

Key words: mass vaccination, state policy, epidemiological threats, social and economic aspects, implementation, health protection.

Постановка проблеми. Основними факторами, які негативно вплинуть на економіку у 2022 році можуть стати триваюча епідемія COVID-19 викликана новими штамами SARS-CoV-2, низький рівень вакцинації суспільства, висока інфляція, практично відсутність реального державного фінансування медицини [9]. Це означає, що до пандемії COVID-19 слід ставитися як до явища, в якому здоров'я громадян та економіка держави нерозривно пов'язані. Вакцини, безумовно, знижують ризик подальшої передачі вірусу від щепленого, але статистичні дані наочно демонструють, що якщо щеплена людина все ж таки інфікується, вона цілком може розносити інфекцію далі.

Вакциновані часто хворіють безсимптомно, але багато хто з них є рознощиками вірусу, небезпека полягає в тому, що навіть в організмі щеплених безсимптомних хворих вірус продовжує розмножуватися, а отже, може мутувати. Дослідження того, наскільки нові варіанти вірусу можуть становити небезпеку з точки зору ефективності вакцин, діагностичних тестів тощо, продовжуються. Якщо прищепна кампанія піде за планом, пандемія поступово сходитиме нанівець, поки COVID-19 не перетвориться на звичайну сезонну інфекцію поряд із застудою, грипом. Відсутність рішучих дій щодо сприяння вакцинації не тільки послаблює здоров'я суспільства, але й обтяжує систему охорони здоров'я і впливає на економіку.

Аналіз останніх досліджень чи публікацій. Дослідження показують, що тепер ми маємо в своєму розпорядженні механізми, щоб допомогти боротися з пандемією COVID-19, не закриваючи економіку, це щеплення та правильне застосування маски, дистанція, дезінфекція. Про те, що суворе дотримання принципів профілактики позитивно впливає як на здоров'я, так і на економіку, свідчить приклад, що вакцини проти COVID-19 є найвивченішими вакцинами в історії хвороби, відмова від їх використання підвищує ризик зараження, важкості захворювання, ускладнень і навіть смерті.

Третє щеплення допомагає запобігти поширенню коронавірусної інфекції, кількість заражень влітку 2021 року знову зросла, хоча більшість населення вже була вакцинована, після чого в країні розпочалася кампанія бустерної вакцинації. Наразі рівень заражень знову знизився, незважаючи на те, що імунітет від «коронавірусу» через деякий час після щеплення слабшає, захист від тяжкого перебігу захворювання залишається стабільним. Крім того, небезпека опинитися в лікарні з тяжким перебігом хвороби або померти в 25 разів менше у тих, хто щеплений, лише у 0,37 відсотка можливих випадків при зараженні коронавірусом, незважаючи на щеплення, опинилися в лікарні з ковідом у тяжкій формі.

Метою статті є обґрунтування реалізації державної соціально-економічної політики реформ за умов пандемії COVID-19 на сучасному етапі в контексті проведення системної масової вакцинації.

Виклад основного матеріалу. Неефективна діяльність органів державної влади може призвести до так званого «розблокування» інфляційних очікувань в економіці, це явище, при якому внаслідок зростання інфляції суспільство починає очікувати її подальшого зростання. У такій ситуації інфляція починає зростати «сама собою» – компанії піднімають ціни навіть без прямого тиску витрат, тому зрозуміло, чому сьогодні інфляція викликає такі сильні емоції та справедливі страхи в економістів і суспільства [8]. Державний борг зростає, і боротьба з інфляцією призведе до збільшення витрат на його обслуговування, грошово-кредитні органи, приймаючи рішення про рівень процентних ставок, стикаються зі складною дилемою, в якій кожен сценарій несе в собі ризики.

Це була відповідна реакція на кризу – спільну для всіх постраждалих економік відповідно до академічного консенсусу та рекомендованої міжнародними інституціями. Щодо України то у нас сектором послуг, меншим, ніж в інших країнах ЄС, в якому збитки найбільші за період дії обмежень. З іншої сторони послаблення з червня 2020 року профілактичних обмежень, які незначною мірою обмежували економічну діяльність, але, на жаль, не були ефективними для обмеження пандемії COVID-19. Це сприяло найвищій кількості захворюваності та смертності, так як нехтування принципів профілактики та низький рівень вакцинації населення свідчить про недостатній рівень обмежень, що в свою чергу призвело до чергової хвилі спалахів.

Дані масової вакцинації показують, що у людей, щеплених препаратом від Pfizer-BioNTech, вірусне навантаження, тобто концентрація вірусу в крові у разі зараження у чотири з половиною рази нижче, ніж у не вакцинованих. А дослідження, проведене англійською службою охорони здоров'я Public Health England, дійшло висновку, що люди, які отримали хоча б одну дозу вакцини (Pfizer або AstraZeneca), заражають своїх домочадців удвічі рідше. Дуже схожі результати дала й інша аналогічна робота, тому загалом ситуація, за словами експертів, виглядає досить оптимістично.

З одного боку, недостатня реакція означає ризик збереження інфляції на високому рівні, з іншого боку, занадто сильна реакція збільшує ризик економічного уповільнення. Через штаб «Омікрон» та низький рівень вакцинації суспільства економіка опинилася у надзвичайно ризикованій ситуації. Необхідно інвестувати в освіту та науку і підготовку з ефективною боротьби з наступними хвилями пандемії COVID-19 та іншими епідеміями, з якими ми неминуче будемо мати справу у майбутньому.

У міру того як у світі зростає кількість людей, щеплених від COVID-19, все частіше можна почути розмови про швидку перемогу над епідемією, відкриття кордонів, відновлення транспортних зв'язків і загалом про повернення до звичного життя, яким ми його знали до пандемії. Проте, навіть у багатих країнах, де вакцинація пройшла «повним ходом», ВООЗ радить поки що не лише не знімати маски, а й не поспішати зі скасуванням інших обмежувальних заходів [2]. Постійна невизначеність навколо пандемії несе в собі низку ризиків, які впливають на економіку.

В першу чергу, це загроза здоров'ю та життю громадян, тобто ризик прямого зараження та захворювання, а також непряма відмова чи затримка медичних послуг через навантаження на систему охорони здоров'я пацієнтами, які страждають на COVID-19. Неконтрольована епідемія також вимагає економічних і фінансових рішень з ризиком слабких обмежень або карантину, що підвищує рівень невизначеності та ускладнює планування, це призводить до зниження інвестицій у сектор підприємств. Обмеження несуть ризик безробіття та банкрутства в ситуації, коли отримати державну допомогу буде все складніше, ніж на початку пандемії, а інфляція, з іншого боку, ускладнює планування сімейних бюджетів.

Зазначені явища поєднуються з кризою довіри до державних інституцій та помилками осіб, які приймають рішення у спілкуванні із суспільством. Невідомо, як уряд планує протидіяти появою нової пандемії, або як монетарна влада планує протидіяти інфляції. На відміну від 2020 року, тепер існує ефективний механізм, який дозволяє значно знизити ризики, описані вище, – це вакцинація. Формування імунітету на індивідуальному рівні дозволить не лише уникнути серйозних наслідків для здоров'я від COVID-19, а й безпечно працювати, навчатися та займатися громадською діяльністю.

З іншого боку, підвищення стійкості в масштабах суспільства дозволить безпечно планувати, інвестувати, а тим, хто має владу, проводити передбачувану економічну та монетарну політику. Забезпечення імунітету до зараження вірусом SARS-CoV-2 дозволить економіці динамічно відновитися, нехтування цією вимогою може призвести до повторення пандемії COVID-19 та обмежень, що негативно вплине на економіку [4]. Якщо ми не будемо вакцинуватися, нинішня четверта хвиля пандемії COVID-19 може бути не останньою з такими серйозними наслідками для здоров'я та економіки.

Важливим є запровадження реальних стимулів та реалізувати надійну програму збільшення поширеності вакцинації проти COVID-19, припинення соціального конфлікту, поглиблення співпраці в усіх напрямках з дружніми країнами, пришвидшення реформ, співпраці з профспілками та спілками роботодавців, щоб запровадити ефективний захист співробітників і клієнтів від зараження COVID-19. Потрібно запровадити НБУ надійну програму із зменшення інфляції в короткостроковій та довгостроковій перспективах. Важливо сформулювати дієву програму реформи зміцнення системи охорони здоров'я і «перестати піаритися» на цій проблемі.

На цей ризик також вказують міжнародні установи, такі як Міжнародний валютний фонд та Європейський банк реконструкції та розвитку [10]. Також відбувається зниження рівня інвестицій у працівників, фізичний капітал та нові технології в компаніях, які протягом останніх двох років були змушені повністю зосередитися на виживанні під час пандемії COVID-19. Дуже цінною ініціативою в цій ситуації є спільна програма економічної реконструкції Європейського Союзу (Next Generation EU) [12]. Він має полягати у наданні коштів на відновлення європейських економік після пандемії COVID-19, тому Україні потрібно активно наполягати на отриманні цих коштів. Тим паче, що ці кошти надаються у вигляді безповоротних грантів або позик з низькими відсотками [13].

Висновки із досліджуваного матеріалу і перспективи подальших розвідок в цьому напрямі. Наразі не вистає мотивації та реальних стимулів для масової вакцинації, більше того, відсутність вакцинації жодним чином не обмежує соціальне життя в нашій країні, на відміну від більшості країн Західної Європи. Вже повідомлялося про довгострокові наслідки COVID-19 для здоров'я, пандемія COVID-19, навіть коли вона вщухає, може залишити довгострокові негативні наслідки для економіки. Це довгострокове погіршення здоров'я населення через несвоєчасну діагностику та обмежене лікування інших захворювань, ніж COVID-19, через навантаження на систему охорони здоров'я під час пандемії та в результаті шкоди для психічного здоров'я.

Європейська програма вакцинації має низку переваг, зокрема, це передача в економіку коштів, які неможливо було отримати за таку низьку вартість. З іншого боку, це цільові заходи, які відповідно до керівних принципів ЄС які мають бути інвестовані в цифрову трансформацію. Необхідно продовжувати боротися з поширенням вірусу всіма можливими способами, особливо коли більшість оточуючих щеплення не мають. До останнього часу не було впевненості в тому, що повністю вакциновані люди можуть не тільки хворіти самі, а й бути рознощиками інфекції. Скоріше за все, коли країни з високим відсотком вакцинованих повертаються на шлях швидкого відновлення економіки, тоді як країни з низьким відсотком будуть зростати набагато повільнішими темпами.

Список використаних джерел:

1. Вовк С.М. Системні трансформації охорони здоров'я: монографія. Кривий Ріг: ДДУУ: Вид. Р.А. Козлов, 2017. 315 с.
2. Гойда Н.Г., Курділь Н.В., Вороненко В.В. Нормативно-правове забезпечення державно-приватного партнерства в охороні здоров'я України. *Запорізький медичний журнал*. 2013. № 5 (80). С. 104-108.
3. Григорович В.Р. Удосконалення управлінських механізмів державної підтримки системи охорони здоров'я в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=93> (дата звернення: 15.02.2022).
4. Державна політика у сфері охорони здоров'я: кол. моногр.: у 2 ч. / заг. ред. проф. М.М. Білінської, проф. Я.Ф. Радиша. Київ: НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
5. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні: навч.-наук. вид. / заг. ред. М.М. Білінської. Київ-Львів: НАДУ, 2012. 240 с.
6. 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-okhoronizdorovya> (дата звернення: 15.02.2022).
7. Здоровье-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: 15.01.2022).
8. 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.
9. 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.
10. Мартякова О.В., Трикоз І.В. Перспективи модернізації охорони здоров'я. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2015. № 4 (32). С. 23-30.
11. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 років / Міністерство охорони здоров'я України. URL: <moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf> (дата звернення: 13.02.2022).
12. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 р. № 2168-19 / Верховна Рада країни. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> (дата звернення: 03.02.2022).
13. Фещенко Н.М. Галузь охорони здоров'я: проблеми та перспективи фінансового забезпечення. *Держава та регіони*. 2010. № 3. URL: http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/2559/1/Derzhava%20ta%20regioni_2010_6_155-161.pdf (дата звернення: 12.01.2022).

References:

1. Vovk S.M. (2017), *Systemni transformatsii okhorony zdorov'ia* [Systemic healthcare transformations], Monograph, Press R.A. Kozlov, Kryvyi Rih, 315 p. [Ukraine]
2. Hojda N.H., Kurdil' N.V. and Voronenko V.V. (2013), "Normatyvno-pravove zabezpechennia derzhavno-pryvatnoho partnerstva v okhoroni zdorov'ia Ukrainy" ["Regulatory and legal support of public-private partnership in health care of Ukraine"], *Zaporiz'kyj medychnyj zhurnal* [Medical journal of Zaporozhye], vol. 5 (80), pp. 104-108 [Ukraine]
3. Hryhorovych V.R. (2010), "Udoskonalennia upravlins'kykh mekhanizmiv derzhavnoi pidtrymky systemy okhorony zdorov'ia v Ukraini" ["Improving the management mechanisms of state support of the health care system in Ukraine"],

Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok [Public administration: improvement and development], vol. 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=93> [Ukraine]

4. Edited by Bilyns'koi M.M. and Radysha Ya.F. (2013), *Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorov'ia* [State policy in the field of health care], Col. monograph, Press NADU, Kyiv, Ch. 1, 396 p. [Ukraine]

5. Edited by Bilyns'koi M.M. (2012), *Derzhavne upravlinnia reformuvanniam systemy okhorony zdorov'ia v Ukraini* [Public administration of health care reform in Ukraine], educational and scientific publication, Press NADU, Kyiv-L'viv, 240 p. [Ukraine]

6. 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-okhoronizdorovya> [Ukraine]

7. Vsemirnaja organizacija zdavoohraneniia. 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.]

8. 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]

9. Lobas V.M., Shutov M.M. and Vovk S.M. (2013), "*Metodolohiia reformuvannia system okhorony zdorov'ia, za klasternymy 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]

10. 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]

11. Ministry of Health of Ukraine (2014), *Natsional'na stratehiia reformuvannia systemy okhorony zdorov'ia v Ukraini na period 2015-2020 rokiv* [National strategy for reforming the health care system in Ukraine for the period 2015-2020], official site. URL: moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf [Ukraine]

12. VRU, Law of Ukraine (2017), *Pro derzhavni finansovi harantii medychnoho obsluhovuvannia naselennia* [On state financial guarantees of medical care] dated October 19, 2017 No 2168-19. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> [Ukraine]

13. Feschenko N.M. (2010), "*Haluz' okhorony zdorov'ia: problemy ta perspektyvy finansovoho zabezpechennia*" ["Problems and Prospects for Financial Security"], journal *Derzhava ta rehiony* [State and regions], No 3. URL: http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/2559/1/Derzhava%20ta%20regioni_2010_6_155-161.pdf [Ukraine]

І. А. Кононенко, кандидат педагогічних наук,
докторант Навчально-наукового інституту публічного
управління та державної служби Київського
національного університету імені Тараса Шевченка

ГРОМАДСЬКЕ ЕКОЛОГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті досліджено практичні аспекти громадянського екологічного управління в системі природоохоронної діяльності країни. Наголошено на необхідності підвищення рівня якості системи публічного управління та активності населення у прийнятті рішень, що стосуються природоохоронної діяльності. Доведено необхідність пошуку шляхів розв'язання актуальних екологічних проблем на локальному рівні через використання сучасних управлінських інструментів. Підкреслено, що: суспільство починає усвідомлювати важливість охорони навколишнього середовища та необхідність залучення до цього процесу численних механізмів; захист довкілля вимагає скоординованої та узгодженої діяльності представників влади, політиків, бізнес-структур, громадськості та кожного громадянина. З'ясовано, що природоохоронна діяльність розглядається за певними напрямками (діяльність як безперервна поточна активність та робота, що направлені на збереження та поліпшення довкілля; природоохоронні заходи). Визначені сутність, роль та місце громадського екологічного управління у складі системи екологічного управління. Проаналізовано окремі аспекти законодавства України щодо природоохоронної діяльності. Зауважено, що сьогодні громадськість на умовах партнерства з публічною владою починає поліпшувати якість управлінських рішень з охорони довкілля. Встановлено, що одним із ключових завдань об'єднаних територіальних громад є: забезпечення реалізації екологічної політики України та екологічних прав громадян. Наведено основні завдання у напрямку удосконалення та розвитку системи природоохоронного управління. Розкрито структуру системи державного нагляду у сфері охорони довкілля. Наведено позитивні та негативні аспекти у сфері природоохоронної діяльності на різних рівнях публічного управління. Зазначено про незадовільний розвиток екологічної культури в суспільстві.

Ключові слова: екологічне управління, природоохоронна діяльність, публічне управління, екологічні проблеми.

I. A. Kononenko. Public ecological management in the system of environmental activity

The article examines the practical aspects of Civil Environmental Management in the system of environmental protection activities of the country. The need to improve the quality of the public management system and the activity of the population in making decisions related to environmental protection activities is noted. The necessity of finding ways to solve current environmental problems at the local level through the use of modern management tools is proved. It has been emphasized that: society is beginning to realize the importance of environmental protection and the need to involve numerous mechanisms in this process; Environmental Protection requires coordinated and coordinated activities of government representatives, politicians, business structures, the public, and every citizen. It is found out that environmental protection activities are considered in certain areas (activities as continuous current activities and work aimed at preserving and improving the Environment; Environmental Protection Measures). The essence, role, and place of Public Environmental Management as part of the Environmental Management System are determined. Certain aspects of the legislation of Ukraine on environmental protection activities are analyzed. It was noted that today the public, on the terms of partnership with public authorities, is beginning to improve the quality of management decisions on Environmental Protection. It was established that one of the main tasks of the united territorial communities is to ensure the implementation of the environmental policy of Ukraine and the environmental rights of citizens. The main tasks in the direction of improving and developing the Environmental Management System are presented. The structure of the system of state supervision in the field of Environmental Protection is revealed. Positive and negative aspects in the field of environmental protection activities at various levels of Public Management are presented. It is noted about the unsatisfactory development of ecological culture in society.

Key words: ecological management, nature protection activity, public management, ecological problems.

Постановка проблеми в загальному вигляді. На шляху досягнення цілей сталого розвитку необхідним є обов'язкове врахування не лише глобальних орієнтирів, а й суспільної думки щодо бачення майбутнього. Зазначене залежить від рівня якості системи публічного управління. Отже, посилення активності участі населення у прийнятті рішень, що стосуються природоохоронної діяльності, спільна відповідальність за них, належний громадський контроль – базові умови екологічного розвитку об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У мережі Інтернет можна знайти достатньо інформації, яка стосується екологічних питань світового й національного масштабів та має як науковий, так і просвітницький характер. Постійно публікуються плани та звіти щодо реалізації екологічної політики в країні, співпраці з міжнародними організаціями тощо. Проблема охорони навколишнього природного середовища знайшла своє відображення у працях таких учених, як В. Аверченко, В. Бакуменка, А. Гетьмана, В. Крисаченка, В. Лоза, М. Хилька та інших,

що переважно стосуються правових аспектів екологічної політики. Однак питання щодо активації участі громадськості у процесах природоохоронної діяльності досі залишаються недостатньо розкритими.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Наявні дослідження засвідчують і той факт, що громади здатні ефективніше (ніж держава чи приватний сектор) управляти природними ресурсами. За такого підходу актуалізуються питання пошуку шляхів вирішення актуальних екологічних проблем на локальному рівні. Унаслідок зазначеного, сучасна модель громадського екологічного управління в системі природоохоронної діяльності є такою, що вимагає розширення практики використання сучасних інструментів, які здатні посилити ефективність вирішення проблемних питань екологічного розвитку.

Мета статті – проаналізувати наявну ситуацію щодо громадського екологічного управління в системі природоохоронної діяльності та визначити негативні аспекти, що перешкоджають якісному її здійсненню.

Виклад основного матеріалу. Сучасне суспільство вже починає усвідомлювати важливість охорони навколишнього середовища та необхідність залучення до цього процесу численних механізмів. Регулювання впливу виробничо-господарської діяльності людей на довкілля неможливе без здійснення процесу управління охороною навколишнього середовища, яке виділилось із загальної структури управління.

Безперечним є той факт, що захист довкілля вимагає скоординованої та узгодженої діяльності представників влади, політиків, бізнес-структур, громадськості та кожного громадянина. В умовах залучення такого широкого кола суб'єктів, сфера інтересів яких різниться, визначальна роль щодо гармонізації їх взаємодії відводиться саме державі, а отже, державне управління природоохоронною діяльністю є головним. Національна система екологічного управління (система державного екологічного управління є її складовою) функціонує згідно з чинним законодавством України та покликана реалізувати державну екологічну політику й забезпечувати гармонізацію суспільно-природних відносин.

Водночас природоохоронну діяльність можна представити як дії, що спрямовані на «гармонійне єднання навколишнього середовища, суспільства та стійкого розвитку, ефективне використання і відновлення природних ресурсів, попередження зміни клімату, збереження біорізноманіття та якісного середовища існування людини» [1].

Сьогодні науковці [2] розглядають природоохоронну діяльність за певними напрямками: 1) діяльність як безперервна поточна активність та робота, що направлені на збереження та поліпшення довкілля; 2) природоохоронні заходи (науково обґрунтована планова діяльність органів держав, державних, кооперативних, громадських підприємств, установ, що проводиться з метою запобігання і усунення шкідливих наслідків рекреаційної та господарської діяльності людини й відтворення природних ресурсів). Отже, управління охороною навколишнього середовища вимагає забезпечення цілеспрямованої та узгодженої діяльності всіх суб'єктів на всіх управлінських рівнях. А. Гетьман [3] функції управління у сфері охорони природного середовища поділяє на: організаційні (просторово-територіальний устрій об'єктів природи; ведення природноресурсних кадастрів; екологічне планування; екологічне прогнозування); попереджувально-охоронні (екологічний моніторинг; екологічний аудит; екологічна експертиза; екологічний контроль; екологічне страхування); стабілізаційні (інформування про стан довкілля; нормування; екологічне ліцензування) групи.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», управління охороною навколишнього природного середовища полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності. У ст. 6 зазначено про те, що центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування під час розробки екологічних програм залучають громадськість до їх підготовки шляхом оприлюднення проєктів екологічних програм для їх вивчення громадянами, підготовки громадськості зауважень та пропозицій щодо запропонованих проєктів, проведення публічних слухань стосовно екологічних програм [4].

Відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» органи місцевого самоврядування є суб'єктами оцінки впливу на довкілля при провадженні планованої діяльності, під якою розуміється планована господарська діяльність, що включає будівництво, реконструкцію, технічне переоснащення, розширення, перепрофілювання, ліквідацію (демонтаж) об'єктів, інше втручання в природне середовище. В Україні також діє Закон «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [5], введений у дію з 01 січня 2020 року, базується на Угоді про асоціацію між Україною та ЄС і цілях сталого розвитку ООН.

Отже, громадське екологічне управління є складовою системи екологічного управління. У зв'язку з реформацийними змінами в нашій державі громадське екологічне управління набуває поширення, що сприяє поступовому підвищенню екологічної активності та свідомості населення. Відповідно до законодавства України громадяни можуть впливати на формування екологічної політики як безпосередньо, так і опосередковано. Найбільший інтерес у такому випадку становлять можливості міжсекторальної співпраці між органами влади, представниками бізнесу і громадськістю [6]. Отже, сьогодні громадськість на умовах партнерства з публічною владою починає поліпшувати якість управлінських рішень з охорони довкілля, але зазначене відбувається повільними темпами.

В Україні вже відбувся процес ліквідації Держекоінспекції та створення Державної служби охорони довкілля й системи державного моніторингу довкілля відповідно до вимог європейських стандартів (рис. 1). Сучасна концепція реформи державного нагляду ґрунтується на принципі «забруднювач платить» (підприємства, що здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, скиди зворотних вод та утворюють у процесі експлуатації відходи, мають нести відповідальність за негативний вплив на довкілля та здоров'я людей).



Рис. 1. Структура системи державного нагляду у сфері охорони довкілля

Джерело: побудовано авторкою за даними [7]

У квітні 2021 року було затверджено Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року, що містить широкий перелік заходів, строки та індикатори їх виконання [8]. Водночас донести необхідність створення відповідних умов щодо забезпечення природоохоронної діяльності варто не лише до бізнесу чи влади, а й до звичайних громадян, оскільки актуальності не втрачають як щоденні питання (захист тварин, спалювання листя та сміття, сортування сміття тощо), так і глобальні проблеми (забруднення річок, повітря, ґрунтів). На сьогодні статистичні дані актуалізують пошук шляхів удосконалення природоохоронної діяльності: 1) у середньому кожен українець щороку викидає від 200 до 300 кг побутового сміття; 2) в Україні переробляється лише 5 % сміття (шведи – 99 %, німці, швейцарці та австрійці – по 97 %, японці – 90 %); 3) на території України функціонує лише один сучасний комплекс з перероблення сміття (Рівненський сміттєпереробний завод), який відповідає встановленим екологічним нормам тощо [9]. У 2021 році на сайті аналітичного порталу «Слово і діло» було оприлюднено узагальнену інформацію щодо будівництва сміттєпереробних заводів у різних регіонах: 1) у Львові міським головою з 2016 року наголошувалось на будівництві сміттєпереробного заводу (спочатку до 2019 року, потім до 2020-го, останній термін – 2023 р.). Результат – будівництво вже розпочалося; 2) до 2022 року повинен був з'явитися сміттєпереробний завод у Хмельницькому, однак досі будівництво не розпочалося; 3) у Києві міським головою, ще у 2018 році планувалося побудувати сміттєпереробний завод за

два-три роки (проект не розпочався досі через відсутність інвестора); 4) не раніше 2025 року має з'явитися сміттєпереробний завод біля Полтави; 5) у Сумах наприкінці 2019 року заявили про наміри побудувати завод та виділили під будівництво земельну ділянку; 6) у Вінниці підписали меморандум з інвестором (2019 рік). У 2020-му році передпроектні пропозиції для заводу майже завершилися; 7) у Дніпрі ведеться пошук інвестора для будівництва заводу; 8) у Житомирі компанія-інвестор вже отримала дозвіл на будівництво, ввести завод в експлуатацію розраховують у 2022 році [10].

Отже, компонент охорони довкілля в системі стратегічного розвитку ОТГ ґрунтується на дослідженні природних ресурсів і потреб громади з подальшим визначенням етапності кроків впровадження заходів з природоохоронної діяльності. Попри великий перелік позитивних зрушень у сфері природоохоронної діяльності науковці та практики продовжують наголошувати на низькій активності громадян у процесі обговорення проєктів, які стосуються охорони навколишнього середовища, що містяться на сайтах державних органів влади. Навіть за умов участі в публічному обговоренні проблемних питань, майже відсутні результати такого обговорення [11]. Зауважимо, що така проблема породжена незадовільним розвитком екологічної культури в суспільстві.

Висновки. Негативні аспекти природоохоронної діяльності, що пов'язуються з незадовільним рівнем громадського екологічного управління в цій системі в сучасній Україні стосуються не лише бізнес-структур чи органів влади, а й кожного громадянина нашої держави. Позитивні зрушення щодо охорони навколишнього середовища на різних рівнях (державному, місцевому, на рівні підприємств) широко окреслені в мережі Інтернет. Однак відсутність усвідомлення більшістю громадян наявних проблем нівелює позитивні кроки в цьому питанні. Тобто формування екосвідомості серед населення, що є однією з умов сталого розвитку та давно виступає нормою в країнах ЄС, ще потребує доопрацювання на рівні громадського екологічного управління.

Список використаних джерел:

1. Самойленко Н. М., Райко Д. В., Аверченко В. І. Організація та управління в природоохоронній діяльності : навч. посіб. Харків : НТУ «ХПІ», Видавництво «Лідер», 2018. 174 с.
2. Жарова Л.В. Природоохоронна діяльність: питання теорії та методології впровадження. *Продуктивні сили України*. 2009. № 1. С. 73-82
3. Гетьман А.П. Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища. *Екологічне право й охорона природи*. 2014. С. 119-128.
4. Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ.
7. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року. Закон України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>
6. Ємець Л.О. Роль та місце інститутів громадського суспільства у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. *Право і безпека*. 2017. № 2 (65). С. 23-29. URL: <http://pb.univd.edu.ua/index.php/PB/article/view/53/44>
7. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. Офіційний портал. На порядку денному спільного засідання громадських рад при Мінприроди та Держекоінспекції – реформа системи державного нагляду у сфері охорони довкілля. URL: <https://mepr.gov.ua/news/32456.html>
8. Про затвердження національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.04.2021 № 443-р
9. Аналітичний портал «Слово і діло». Скільки сміття залишається в Україні та що з ним відбувається. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2017/05/29/infografika/suspilstvo/skilyky-smittya-zalyshaye-ukrayina-ta-nym-vidbuvayetsya>
10. Аналітичний портал «Слово і діло». Сміттєпереробні заводи в Україні: коли і де мають з'явитися. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/03/26/infografika/suspilstvo/smittypererobni-zavody-ukrayini-koly-mayut-zyavytysya>
11. Михайловська О.В., Татарчук М.С. Екологічна складова розвитку територіальних громад. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. № 2. С. 11-15

References:

1. Samoilenko N. M., Raiko D. V., Averchenko V. I. (2018), *Orhanizatsiia ta upravlinnia v pryrodokhoronnii diialnosti* [Organization and management in environmental protection]: navch. posib. Kharkiv : NTU «KhPI», Vydavnytstvo «Lider». 174 s. [Ukraine]
2. Zharova L.V. (2009), *Pryrodokhoronna diialnist: pytannia teorii ta metodolohii vprovadzhennia* [Environmental protection: issues of implementation theory and methodology], *Produktyvni syly Ukrainy*. № 1. S.73-82 [Ukraine]
3. Hetman A.P. (2014), *Orhanizatsiino-pravovyi mekhanizm okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha* [Organizational and legal mechanism of environmental protection], *Ekolohichne pravo y okhorona pryrody*. S.119-128. [Ukraine]
4. VRU, Law of Ukraine (1991), *Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha* [Law of Ukraine «On environmental protection»], dated 25.06.1991 № 1264-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> [Ukraine]

5. VRU, Law of Ukraine (2019) *Pro Osnovni zasady (stratehiiu) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2030 roku*. [Law of Ukraine «On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the period up to 2030»]. dated 28.02.2019 № 2697-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> [Ukraine]
6. Yemets, L. O. (2017), *Rol ta mistse institutiv hromadskoho suspilstva u sferi zabezpechennia ekolohichnoi bezpeky derzhavy* [The Role and Place of Civil Society Institutions in the Sphere of Ensuring the Country's Environmental Security], *Law and Safety*, 65(2), p. 23-29. URL: <http://pb.univd.edu.ua/index.php/PB/article/view/53> [Ukraine]
7. *Ministerstvo zakhystu dovkillia ta pryrodnykh resursiv Ukrainy (2018), Na poriadku dennomu spilnoho zasidannia hromadskykh rad pry Minpryrody ta Derzhekoinspektsii – reforma systemy derzhavnoho nahliadu u sferi okhorony dovkillia* [On the agenda of the joint meeting of public councils under the Ministry of Environment and the State Coinspection is the reform of the system of state supervision in the field of environmental protection]. URL: <https://mepr.gov.ua/news/32456.html> [Ukraine]
8. KМУ (2021), *Pro zatverdzhennia natsionalnoho planu dii z okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha na period do 2025 roku* [On approval of the national action plan for environmental protection until 2025], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 21.04.2021 № 443-r [Ukraine]
9. Analitychnyi portal «Slovo i dilo» (2017), *Skilky smittia zalyshaietsia v Ukraini ta shcho z nym vidbuvaietsia* [How much garbage remains in Ukraine and what is happening to it]. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2017/05/29/infografika/suspilstvo/skilky-smittia-zalyshaye-ukrayina-ta-nym-vidbuvayetsia> [Ukraine]
10. Analitychnyi portal «Slovo i dilo» (2021), *Smittiepererobni zavody v Ukraini: koly i de maiut z'avytysia* [Garbage processing plants in Ukraine: when and where they should appear]. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/03/26/infografika/suspilstvo/smittyepererobni-zavody-ukrayini-koly-mayut-zyavytysia> [Ukraine]
11. Mykhailovska O.V., Tatarchuk M.S. (2021), *Ekolohichna skladova rozvytku terytorialnykh hromad*. [Ecological component of development of territorial communities], *Dniprovskyi naukovyi chasopys publichnogo upravlinnia, psykholohii, prava*. 2021. № 2. S. 11-15 [Ukraine]

Н. В. Махінчук, аспірантка кафедри публічної політики
Навчально-наукового інституту публічного управління
та державної служби Київського національного
університету імені Тараса Шевченка

ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СИСТЕМИ СТОМАТОЛОГІЧНОЇ ДОПОМОГИ НАСЕЛЕННЮ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано актуальність дослідження механізмів публічного управління розвитком системи стоматологічної допомоги населенню (СДН). При цьому особливу увагу акцентовано на вивченні особливостей формування інституційно-правового механізму публічного управління розвитком системи СДН в Україні. Для цього визначено рівні та головних суб'єктів інституційного забезпечення публічного управління розвитком системи СДН (FDI; ГО “Асоціація стоматологів України”; органи державного управління; органи місцевого самоврядування; бізнес-структури/інвестори; заклади різних форм власності, що надають СДН; та ін). На цій підставі сформовано схему “Ієрархія інституційного забезпечення публічного управління розвитком системи стоматологічної допомоги населенню в Україні”. У результаті аналізу нормативно-правових актів, які регулюють надання СДН в Україні, встановлено відсутність науково обґрунтованої стратегії законодавчої діяльності у цій сфері. Зокрема в Україні залишаються відсутніми, затверджені на законодавчому рівні, конкурентні “правила гри” в системі СДН у вигляді розробки й затвердження базових регуляторних нормативно-правових актів (законів, програм розвитку, стандартів та ін.), а також погодження документів професійного самоврядування стоматологів. При цьому, як засвідчує практика, більшу частину масиву чинних нормативних документів вітчизняної системи СДН становлять підзаконні акти, що свідчить про слабкість, невизначеність і, що найгірше, про нестабільність правового стану системи СДН, яку ці нормативно-правові акти регламентують. Зроблено висновок, що виявлені недоліки в організації системи СДН в Україні обумовлюють необхідність її термінового реформування та розробки нової конкурентоспроможної стратегії її розвитку з урахуванням нових викликів, пов'язаних із поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

Ключові слова: публічне управління, стоматологічна послуга, система стоматологічної допомоги населенню, механізми публічного управління, інституційно-правовий механізм публічного управління.

N. V. Makhinchuk. Peculiarities of the institutional and legal mechanism of public management of the development of the dental assistance system in Ukraine

The article substantiates the relevance of the study of mechanisms of public management of the development of dental care. At the same time, special attention is paid to the study of the peculiarities of the formation of the institutional and legal mechanism of public management of the development of the system of dental care in Ukraine. To this end, the levels and main subjects of institutional support for public management of the development of dental care (FDI; PO “Association of Dentists of Ukraine”; public administration; local governments; business structures / investors; institutions of various forms of ownership that provide dental assistance to the population, etc.). On this basis, the scheme “Hierarchy of institutional support for public management of the development of dental care in Ukraine” was formed. As a result of the analysis of normative-legal acts regulating the provision of dental care to the population in Ukraine, the absence of a scientifically sound strategy of legislative activity in this area has been established. In particular, competitive “rules of the game” in the system of dental care in the form of development and approval of basic regulatory legal acts (laws, development programs, standards, etc.), as well as approval of professional self-government documents remain absent in Ukraine dentists. At the same time, as practice shows, most of the array of current regulations in this area are bylaws, which indicates the weakness, uncertainty and instability of the legal status of the dental care system. It is concluded that the identified shortcomings in the organization of the dental care system in Ukraine necessitate its urgent reform and development of a new competitive strategy for its development, taking into account new challenges related to the spread of acute respiratory disease COVID-19 caused by coronavirus SARS-CoV-2.

Key words: public administration, dental service, system of dental care for the population, public administration mechanisms, institutional and legal mechanism of public administration.

Постановка проблеми. Проведення масштабних реформ у сфері охорони здоров'я в Україні (у т.ч. й у сфері стоматологічної допомоги населенню (далі –СДН)), в рамках яких держава є ключовим суб'єктом реалізації таких реформ, актуалізує необхідність детального дослідження сформованих механізмів публічного управління в контексті розвитку системи стоматологічної допомоги населенню. Адже, як засвідчує практика, особливості взаємодії в системі “пацієнт – стоматолог” обумовлюють функціонування не лише класичних ринкових механізмів (конкуренція, попит та пропозиція), а й специфічних механізмів публічного управління розвитком системи СДН загалом, серед яких ключовими нам вбачаються такі як: інституційно-правовий, кадровий, ресурсний та науково-дослідний.

Дослідження механізмів публічного управління розвитком системи СДН в Україні, вважаємо за доцільне, розпочати саме з інституційно-правового механізму, оскільки результативне й ефективне реформування стоматологічної допомоги населенню в межах реалізації реформи сфери охорони здоров'я повинно мати дієво вибудовану інституційно-правову основу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зауважимо, що проблематика публічного управління сферою охорони здоров'я є наріжним каменем багатьох вітчизняних наукових досліджень, серед яких особливу увагу привертають наукові розробки М. Білинської, О. Гаврилюка, З. Гладуна, Д. Карамішева, Н. Кризиної, І. Петрової, Я. Радиш, Ю. Ридзеля, Н. Чалої та ін.

Водночас огляд вітчизняних наукових робіт щодо окремих теоретико-методологічних аспектів публічного управління в системі СДН в Україні засвідчує, що в науковому середовищі означені питання досліджуються ще досить фрагментарно. Найбільш значимі в цій сфері напрацювання пропонують такі вітчизняні науковці як: І. Бедрик, І. Мазур, О. Мельниченко, О. Савчук, Н. Федак, І. Хожило, В. Чопчик, В. Шевцов, та ін. Незважаючи на наявні наукові розробки з досліджуваної проблематики, в науковому вітчизняному дискурсі ще не набули цілісного відображення теоретичні аспекти формування безпосередньо механізмів публічного управління розвитком системи СДН, серед яких пріоритетне місце належить саме інституційно-правовому механізму.

Зазначене вище обумовлює актуальність, науково-практичну значимість та мету даної наукової статті.

Мета статті – теоретичне обґрунтування особливостей інституційно-правового механізму публічного управління розвитком системи СДН в Україні в умовах сучасних суспільних змін та викликів.

Виклад основного матеріалу. Сучасна система СДН у складі сфери охорони здоров'я – “самостійна багаторівнева структурована сукупність взаємопов'язаних елементів (підсистема власне надання СДН та підсистема менеджменту у сфері СДН), що знаходяться у відносинах координації, ієрархії, субординації, мають свої внутрішні і зовнішні функції, спрямовані на розробку й реалізацію заходів щодо якісного задоволення потреб людини у підтриманні та відновленні її стоматологічного здоров'я” [1, с. 68].

Враховуючи, що формування сучасної філософії державного управління передбачає її переорієнтацію на засади публічності, орієнтиром нашого подальшого дослідження виступають саме механізми публічного управління розвитком системи СДН.

Сутність поняття “механізм публічного управління розвитком системи стоматологічної допомоги населенню” пропонуємо інтерпретувати як сукупність форм, принципів, методів, інструментів/засобів та важелів впливу, що мають характер причинно-наслідкових зв'язків та забезпечують цілеспрямований регулюючий вплив суб'єктів такого управління на розвиток суспільних відносин у системі СДН.

Очевидним є те, що механізми публічного управління розвитком системи СДН, як правило, наділені “владою інституцій на взаємовідносини між державою, місцевим самоврядуванням, бізнесом і населенням задля узгодження їхніх інтересів і максимізації вигод при взаємодії покупців і продавців стоматологічних послуг” [2]. Відповідно саме інституційно-правовий механізм виступає ключовим управлінським механізмом, що чинить вагомий вплив на організаційно-функціональну діяльність у сфері СДН. Адже він має забезпечувати як належне правове регулювання взаємовідносин, що виникають у процесі надання СДН, так і сприяти упорядкуванню структурних зв'язків між елементами системи СДН, вибудовуючи відповідну ієрархію.

Інституційно-правовий механізм публічного управління розвитком системи СДН є досить містким та представлений такими компонентами:

а) інституційна компонента: система інституцій, що зорієнтовані на реалізацію функцій публічного управління розвитком системи СДН; неформальні домовленості, традиції, що склалися у сфері СДН тощо;

б) правова компонента: комплекс взаємопов'язаних нормативно-правових актів, які визначають стратегію розвитку системи СДН, основні її завдання та результати; ліцензійні умови здійснення стоматологічної діяльності; умови навчання та підвищення кваліфікації, сертифікації осіб, що мають намір займатися/займаються стоматологічною діяльністю; правила оподаткування у сфері СДН тощо. Тобто до складу даної компоненти доцільно включати законодавчо закріплені норми організації та надання СДН (закони, постанови, інструкції, методики тощо).

З огляду на викладене, відзначимо, що інституційне забезпечення публічного управління розвитком системи СДН в Україні має чітко виражену ієрархічність, що представлена мега-, макро-, мезо- та мікрорівнями, а саме:

1) міжнародний або мегарівень: забезпечує міжнародне співробітництво та функціональне управління у сфері стоматологічного здоров'я. У даному контексті доречно згадати Всесвітню федерацію стоматологів (FDI) – неурядову міжнародну організацію, що налічує 200 асоціацій із понад 130 країн світу та об'єднує більш, ніж мільйон керівників і спеціалістів-стоматологів. При цьому FDI займається питаннями співпраці та обміну інформацією, підтримки своїх членів, стоматологічної практики, освіти і науки, розвитку та впровадження стандартів етики й майстерності у стоматології. Тобто на сьогодні FDI є голосом усіх стоматологів і представляє їхні інтереси у Всесвітній організації охорони здоров'я (ВООЗ) та Організації Об'єднаних Націй. Відповідно основною метою її діяльності є “покращення стану здоров'я порожнини рота людей у всьому світі” [3, с. 100].

Співробітництво з FDI в Україні реалізується, насамперед, через ГО “Асоціація стоматологів України” (ГО “АСУ”), яка з 1998 року включена до складу FDI. У результаті українська делегація щорічно приймає активну участь у всесвітніх форумах стоматологів та представлена в генеральній асамблеї FDI, де приймає участь у голосуванні щодо стратегічних документів;

2) національний або макрорівень (держава): забезпечує розробку та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні загалом та у сфері СДН у тому числі, а також здійснює координацію діяльності щодо фінансування, регулювання, контролю, навчання та підвищення кваліфікації в цих сферах. Відповідно головні суб'єкти, що формують інституційну компоненту досліджуваного механізму державного на макрорівні, представлені Верховною радою України (ВРУ), Кабінетом міністрів України (КМУ) та Президентом України, а також декількома міністерствами та відомствами (МОЗ України, МВС, Держприкордонслужба, МОН та ін.). Хоча, координаційна рада з питань стоматології як громадський колективний орган управління функціонує лише при МОЗ України.

Зауважимо, що публічне управління розвитком системи СДН в Україні на національному рівні здійснюється, насамперед, через МОЗ України у межах повноважень та у спосіб передбачений законодавством України. Зокрема, МОЗ України в системі СДН наразі здійснює таку діяльність: розробляє та узгоджує загальні вимоги допуску до медичної стоматологічної діяльності; надає МОН України пропозиції та зауваження щодо розробки та затвердження профільних навчальних програм; здійснює нагляд за дотриманням законодавства в сфері СДН; затверджує регуляторні акти та ін. При цьому важливим майданчиком для обговорення пріоритетних питань реформування системи СДН в Україні виступає Національний український стоматологічний конгрес;

3) регіональний або мезорівень (область/район/ОТГ/місто):

– на обласному рівні: здійснюється планування та замовлення та первинний розподіл бюджетних коштів для забезпечення СДН;

– на районному рівні: забезпечується управління системою охорони здоров'я територіальної громади й укладання контрактів із постачальниками стоматологічних послуг;

– на локальному/місцевому рівні: здійснюється загальне управління підпорядкованими комунальними стоматологічними поліклініками, що мають забезпечувати надання СДН тієї чи іншої територіальної громади; та ін.

Як бачимо, на регіональному рівні система управління СДН є досить різномірною, вона представлена органами управління обласних державних адміністрацій та відповідними координаційними радами з питань стоматології, а в окремих регіонах функціональне управління реалізується на основі функціональних повноважень керівництва обласної стоматологічної поліклініки. Районний і міський рівні управління службою теж мають суттєві територіальні відмінності [4, с. 140].

Відповідно на даному рівні головними суб'єктами виступають управління охорони здоров'я обласної держадміністрації, відділ охорони здоров'я районної держадміністрації та департамент охорони здоров'я міськради;

4) мікрорівень (стоматологічний заклад): забезпечується безпосереднє управління наявними ресурсами, що використовуються для розвитку медичного закладу та надання СДН (адміністрація стоматологічного закладу та ін.). Головні суб'єкти даного рівня в контексті тематики дослідження – заклади різних форм власності, що надають СДН, бізнес-структури/інвестори, науково-дослідні інститути (НДІ), вищі навчальні медичні заклади тощо.

Як відомо, на сьогодні в Україні працюють такі типи стоматологічних медичних закладів: стоматологічні поліклініки; стоматологічні відділення при ЛПЗ загального профілю; стоматологічні кабінети, розміщені на базі інших установ; самостійні стоматологічні кабінети і центри.

За типом власності: а) державні; б) комунальні; в) приватні.

За підпорядкуванням: а) МОЗ; б) місцевих рад; в) відомчі; г) приватні структури, які підпорядковуються своїм власникам [5].

Згідно статистичної інформації на 01.01.2021 року стоматологічну допомогу мешканцям України надавали 6443 (1359 державних та 5084 приватних) закладів різних форм власності, що на 181 заклад (або на 3,0 %) більше аналогічного показника на поч. 2017 року [6; 8] (табл. 1).

Таблиця 1

Динаміка загальної чисельності закладів різних форм власності, що надавали стоматологічну допомогу населенню в Україні, протягом 2016–2020 років (на кінець року)

Роки	Усього закладів у сфері СДН	Чисельність державних закладів у сфері СДН		Чисельність приватних закладів у сфері СДН	
		закладів	у % до загальної чисельності закладів у сфері СДН	закладів	у % до загальної чисельності закладів у сфері СДН
2016	6 262	1 763	28,2	4 499	71,8
2017	6 258	1 734	27,7	4 524	72,3
2018	6 034	1 450	24,0	4 584	76,0
2019	6 278	1 417	22,6	4 681	77,4
2020	6 443	1 359	21,1	5 084	78,9

Джерело: складено автором на основі [6–8]

По відношенню до попереднього року (на поч. 2020 року) збільшення чисельності закладів різних форм власності, що надають СДН в Україні, становило 165 (або 2,6%) (див. табл. 1). Така ситуація відображає відповідні організаційні зміни у сфері СДН в Україні. Щодо поширеності окремих видів, то серед “бюджетних” закладів переважають стоматологічні поліклініки в комунальній власності, серед приватних – невеликі стоматологічні центри та приватні зуботехнічні лабораторії.

Загалом, трансформація вітчизняної системи охорони здоров'я, що розпочалась в Україні в 2015 році на первинному рівні, а у квітні 2020 року – на вторинному рівні, із запровадженням нових механізмів фінансування, зумовила значне зменшення частки державного сектора у сфері СДН (з 28,2% у 2016 році до 21,1% у 2020 році). З огляду на це, логічним виглядає постійне збільшення кількості приватних стоматологічних закладів на території нашої держави. Так, на кінець 2020 року у 5084 закладах приватної форми власності (що на 585 закладів або 13% більше по відношенню до 2016 року) СДН надавали 617 самостійних стоматологічних поліклінік та 4467 приватних стоматологічних кабінетів [6-7] (рис. 1).

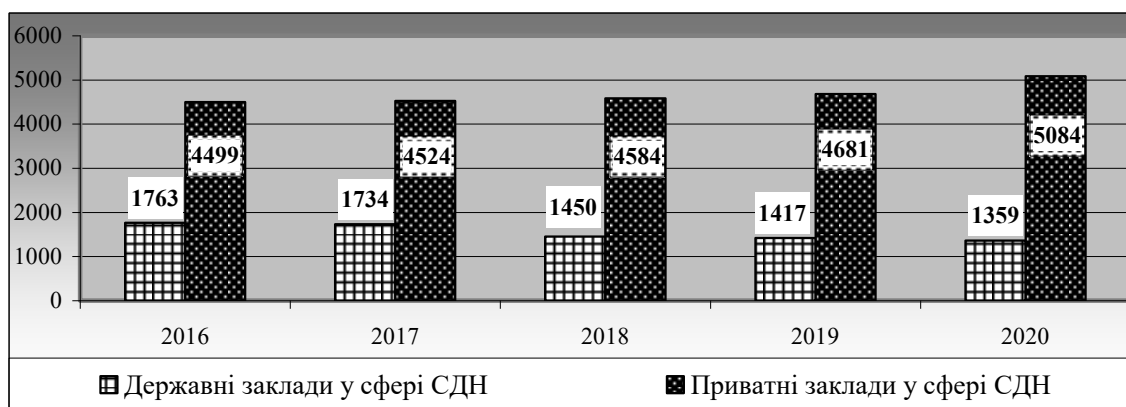


Рис. 1. Динаміка загальної чисельності закладів різних форм власності, що надавали стоматологічну допомогу населенню в Україні, протягом 2016–2020 років (на кінець року)

Джерело: побудовано автором на основі [6-7]

Тобто активна комерціалізація стоматології призвела до бурхливого розвитку приватної стоматології, розгалужена мережа якої більше розвивається у столиці, великих містах і промислових центрах.

Водночас протягом останніх років в Україні відбувається стабільне зменшення лікувально-профілактичних закладів, які мають у своєму складі стоматологічні відділення (кабінети). На нашу думку, таке зменшення пояснюється такими причинами:

1) до кінця 2019 року: в основному, через реорганізацію дільничних лікарень та сільських лікарських амбулаторій, які увійшли як структурні підрозділи до складу центрів первинної медико-санітарної допомоги (ПМСД) та ін. закладів, а раніше розглядались як самостійні заклади;

2) після 2019 року, тобто в умовах запровадження карантинних обмежень внаслідок поширення на території України коронавірусу COVID-19: деякі стоматологічні кабінети, невеликі приватні стоматологічні клініки змушені були призупинити (або ж взагалі припинити) свою діяльність у результаті втрати частини персоналу (або ж відправлення персоналу у відпустку за власний рахунок) та значної частки своєї “клієнтської бази”, втрати/скорочення доходів, наросування боргів по комунальних платежах, боргової кризи тощо.

Отже, наразі держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності, здатних забезпечувати належний рівень та якість профілактичної, діагностичної, лікувальної, реабілітаційної чи іншої форми СДН. Однак в умовах сучасних суспільних викликів та загроз в Україні все важче забезпечити конституційні права громадян щодо отримання доступної, кваліфікованої медичної допомоги, в першу чергу, на безоплатній основі.

Таким чином, для сучасної вітчизняної системи СДН очевидною є перспектива поступового перерозподілу ринку стоматологічних послуг: “приватний сектор” буде й надалі витіснити “комунальний”, а “крупний” – поглинати “дрібний”.

Враховуючи викладене, на рис. 2 узагальнено основних суб’єктів інституційного забезпечення публічного управління розвитком системи СДН в Україні. Всі вищезгадані суб’єкти інституційного забезпечення публічного управління розвитком системи СДН в Україні (див. рис. 2) опираються у своїй діяльності на відповідні нормативно-правові засади публічного управління. Тому надалі важливим є вивчення правової компоненти досліджуваного нами механізму.

Як відомо, всі суспільні відносини, що виникають у системі СДН в Україні, регулюються положеннями Конституції України, Основами законодавства

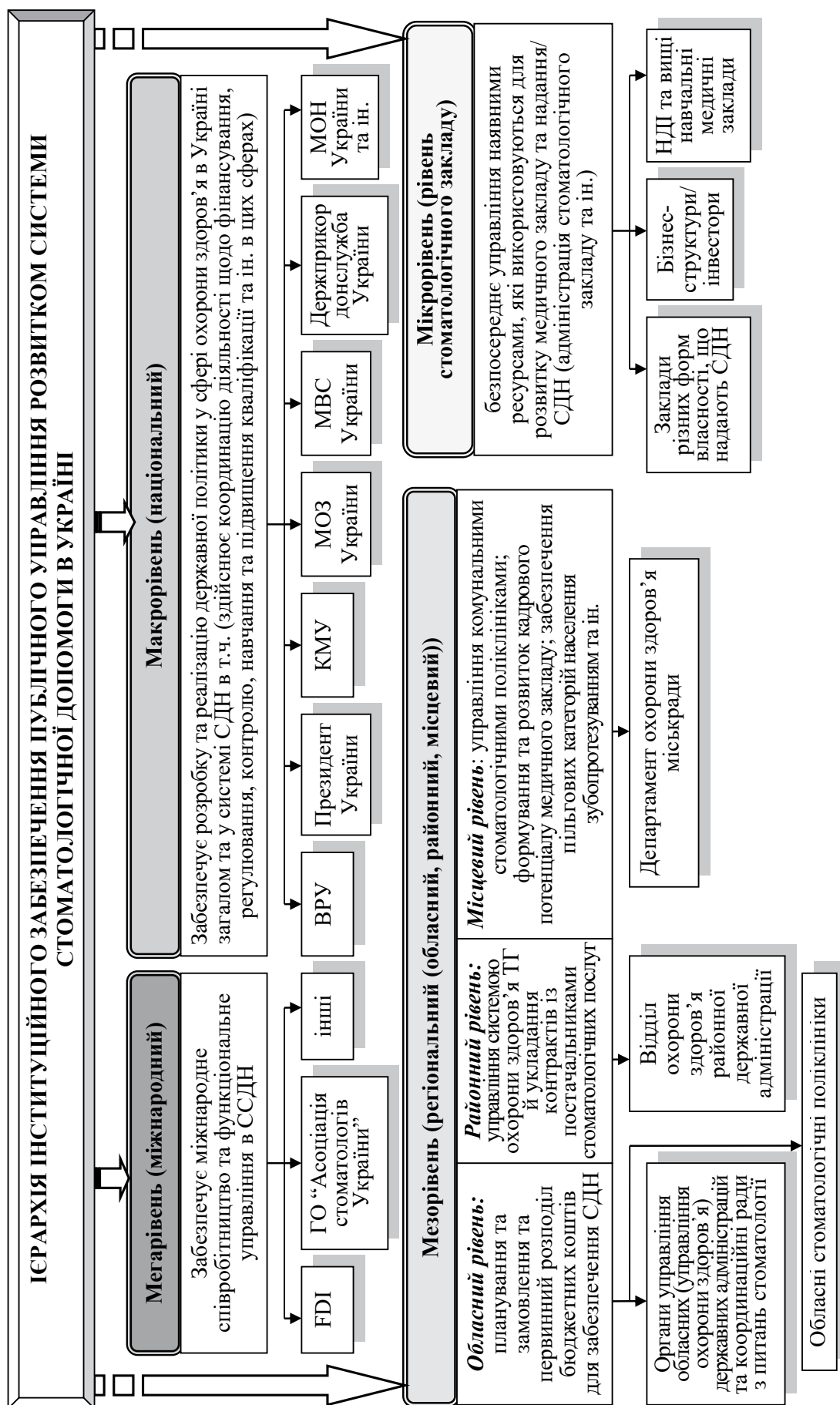


Рис. 2. Ієрархія інституційного забезпечення публічного управління розвитком системи стоматологічної допомоги населенню в Україні

Джерело: власна розробка автора

України про охорону здоров'я, Законом України “Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення” та іншими законами України, міжнародними договорами, указами Президента України, актами КМУ, наказами МОЗ України, актами професійного самоврядування стоматологів України тощо.

Насамперед доцільно пригадати Закон України “Основи законодавства України про охорону здоров'я”, який визначає механізми державного регулювання і забезпечення якості медичної допомоги населенню у закладах охорони здоров'я, зокрема, стоматологічної допомоги, а саме: провадження господарської діяльності лише за наявності ліцензії (ст. 17); заклади можуть добровільно проходити акредитацію в порядку, визначеному КМУ (ст. 16); заклади мають обов'язково застосовувати в своїй діяльності галузеві стандарти медичної допомоги, до яких належать: стандарт медичної допомоги (медичний стандарт), клінічний протокол, табель матеріально-технічного оснащення, лікарський формуляр, а також інші норми, правила та нормативи, передбачені законами, які регулюють діяльність у сфері охорони здоров'я (ст. 14) [5].

Зауважимо, що, починаючи з 2015 року, відбулося значне зміцнення нормативно-правової бази медичної галузі (у т.ч. й у сфері СДН) за рахунок прийняття низки важливих актів, серед яких: Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 рр. (2015 р.); Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення своєчасного доступу пацієнтів до необхідних лікарських засобів та медичних виробів шляхом здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі” (2016 р.); Постанова КМУ “Про затвердження Порядку створення госпітальних округів” (2016 р.); Постанова КМУ “Деякі питання реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення у 2022 році” (2021 рік), тощо.

Реорганізацію комунального сектору СДН в Україні було розпочато після прийняття постанови КМУ “Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року” (2014 рік), яка послугувала підставою до створення в обласних центрах України та у м. Київ комунальних некомерційних стоматологічних підприємств. Проте, наразі в умовах децентралізації влади поза межами нормативно-правової імплементації залишається локальний рівень управління наданням СДН, що наразі виступає досить важливою проблемою розвитку територіальних громад.

При цьому в системі СДН в Україні до цього часу відсутній базовий Закон, який би регулював особливості здійснення стоматологічної діяльності, систему, гарантії та засади професійного самоврядування в стоматології та ін. Хоча, доречно нагадати, що в 2016 році було розроблено та подано до Верховної Ради України проєкт закону України “Про стоматологічну діяльність”, який пізніше було відкликано.

Водночас у листопаді 2021 року МОЗ України на громадське обговорення запропоновано проєкт Закону України “Про самоврядування в сфері охорони здоров'я в Україні”, який розроблено “з метою впровадження з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду моделі медичного самоврядування, яка надасть можливість суб'єктам господарської та професійної діяльності здійснювати саморегулювання медичної діяльності (у т.ч. й у сфері надання СДН) і створить законодавчі підстави для делегування самоврядним організаціям окремих функцій, які на сьогодні здійснюються органами державної влади з регулювання господарської та професійної діяльності” [8].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином можемо стверджувати, що інституційне забезпечення публічного управління розвитком системи СДН в Україні є багаторівневим та характеризується розгалуженою структурою, що представлена різними за потужністю суб'єктами, які належать до різних форм власності й мають різне підпорядкування – ВРУ, КМУ, МОН, МОЗ України тощо.

Водночас, проведений аналіз нормативно-правових актів, які регулюють “стоматологічні справи” в Україні, засвідчив відсутність державної науково обґрунтованої стратегії законодавчої діяльності у сфері організації та надання СДН. Тобто в Україні залишаються відсутніми, затверджені на законодавчому рівні, конкурентні “правила гри” в системі СДН у вигляді розробки й затвердження базових регуляторних нормативно-правових актів (законів, програм розвитку, стандартів та ін.), а також погодження документів професійного самоврядування стоматологів, що спрямовані на формалізацію та оптимізацію взаємовідносин у ланцюгу “пацієнт – стоматолог – стоматологічний заклад – громадське об'єднання стоматологів – органи публічного управління”. При цьому, як засвідчує практика, більшу частину масиву чинних нормативних документів вітчизняної системи СДН становлять підзаконні акти, що свідчить про слабкість, невизначеність і, що найгірше, про нестабільність правового стану системи СДН.

Окрім того в системі СДН в Україні залишається неефективним нагляд за дотриманням законодавства в сфері СДН (зокрема за процесами ціноутворення, атестації, ліцензування, акредитації та сертифікації; у сфері виробництва (поставок) продукції стоматологічного призначення тощо).

У свою чергу, виявлені недоліки в організації системи СДН в Україні обумовлюють необхідність її термінового реформування та розробки нової конкурентоспроможної стратегії її розвитку з урахуванням нових суспільних викликів, пов'язаних із поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, що і є напрямом наших подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Обушна Н. І., Махінчук Н. В. Система стоматологічної допомоги населенню як об'єкт державного регулювання у сфері охорони здоров'я. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 11. С. 65–71.
2. Мельниченко О.А., Удовиченко Н.М. Механізми публічного управління розвитком ринку стоматологічних послуг. 2019. URL: <http://ns1.knmu.edu.ua/bitstream/123456789/25565/1/%D0%9C%D0%95%D0%A5%D0%90%D0%9D%D0%86%D0%97%D0%9C%D0%98%20%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%86%D0%A7%D0%9D%D0%9E%D0%93%D0%9E%20%D0%A3%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9B%D0%86%D0%9D%D0%9D%D0%AF%20.doc> (дата звернення: 31.01.2022).
3. Мазур І.П. Всесвітня федерація стоматологів у формуванні стратегії розвитку стоматології. *Сучасна стоматологія*. 2017. № 3. С. 100–102.
4. Шевцов В., Хожило І. Інституційний механізм державного регулювання комунального сектору стоматологічної допомоги в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 4(39). С. 134–144.
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я. ст. 8. Ред. від 01.01.2019. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1993. № 4. ст. 19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> (дата звернення: 31.01.2022).
6. Вороненко Ю.В., Павленко О.В., Мазур І.П. Стоматологічна допомога в Україні: основні показники діяльності за 2008–2018 рр.: довідник. Кропивницький: Поліум, 2018. 212 с.
7. Вороненко Ю.В., Мазур І.П., Павленко О.В. Стоматологічна допомога в Україні: аналіз основних показників діяльності за 2020 рік: довідник. Кропивницький: Поліум, 2021. 101 с.
8. Про самоврядування в сфері охорони здоров'я в Україні: проект Закону України від 08.11.2021. URL: <https://www.apteka.ua/article/616353>

References:

1. Obushna N. I. and Makhinchuk N. V. (2021), “Systema stomatolohichnoi dopomohy naselenniu yak ob'iekt derzhavnoho rehulivannia u sferi okhorony zdorovia” [The system of dental care to the population as an object of state regulation in the field of health care], journal *Investitsii: praktyka ta dosvid* [Investments: practice and experience], vol.11, pp. 65–71 [Ukraine].
2. Melnychenko O.A. and Udovychenko N.M. (2019), “Mekhanizmy publichnoho upravlinnia rozvytkom rynku stomatolohichnykh posluh” [Mechanisms of public management of the development of the dental services market]. URL: <http://ns1.knmu.edu.ua/bitstream/123456789/25565/1/%D0%9C%D0%95%D0%A5%D0%90%D0%9D%D0%86%D0%97%D0%9C%D0%98%20%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%86%D0%A7%D0%9D%D0%9E%D0%93%D0%9E%20%D0%A3%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9B%D0%86%D0%9D%D0%9D%D0%AF%20.doc>. [Ukraine].
3. Mazur I.P. (2017), “Vsesvitnia federatsiia stomatolohiv u formuvanni stratehii rozvytku stomatolohii” [World Federation of Dentists in the formation of the strategy of dental development], journal *Suchasna stomatolohiia* [Modern dentistry], vol.3, pp.100–102 [Ukraine].
4. Shevtsov V. and Khozhlyo I. (2018), “Instytutsiinyi mekhanizm derzhavnoho rehulivannia komunalnoho sektoru stomatolohichnoi dopomohy v Ukraini” [Institutional mechanism of state regulation of the municipal sector of dental care in Ukraine], journal *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia* [Public administration and local self-government], vol.4(39),pp.134–144 [Ukraine].
5. VRU, Law of Ukraine (1993), *Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia* [Law of Ukraine “Fundamentals of the legislation of Ukraine on health care”], dated November 19, 1992 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> (related to 31.01.2022) [Ukraine].
6. Voronenko Yu.V., Pavlenko O.V. and Mazur I.P.(2018), *Stomatolohichna dopomoha v Ukraini: osnovni pokaznyky diialnosti za 2008–2018 rr.: dovidnyk* [Dental care in Ukraine: main performance indicators for 2008–2018: reference book], Press Polium, Kropyvnytskyi, 212 p. [Ukraine].
7. Voronenko Yu.V., Mazur I.P. and Pavlenko O.V. (2021), *Stomatolohichna dopomoha v Ukraini: analiz osnovnykh pokaznykiv diialnosti za 2020 rik: dovidnyk* [Analysis of key performance indicators for 2020: a handbook], Press Polium, Kropyvnytskyi, 101 p. [Ukraine].
8. VRU, Draft law of Ukraine (2021), *Pro samovriaduvannia v sferi okhorony zdorovia v Ukraini* [Draft Law of Ukraine “On self-government in the field of health care in Ukraine”], dated November 8, 2021 URL <https://www.apteka.ua/article/616353> (related to 31.01.2022) [Ukraine].

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

СВІТОВИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ У ПЕРІОД ПАНДЕМІЧНИХ ЗАГРОЗ: ГЛОБАЛІСТИЧНО-ФІНАНСОВИЙ АСПЕКТ

Сьогодні існує потреба висвітлити ще один аспект пандемії COVID-19, а саме управління ризиками та невизначеність, оскільки, пандемія стала несподіваною та непередбачуваною подією у всьому світі з надзвичайно важкими наслідками. Вплив малоімовірних подій колосальний, однією з таких абсолютно несподіваних подій, яку ніхто або майже ніхто не передбачав на початку 2020 року є пандемія COVID-19. Маємо справу не просто з ризиком, що усвідомлюється як вимірна невизначеність, а ймовірність його реалізації не можна оцінити за допомогою теорії ймовірностей на основі історичних даних та областю невизначеності в строгому сенсі.

Соціально-економічні ризики можна розрахувати на основі теорії ймовірності, можна використовувати весь арсенал методів та інструментів, що знижують цей ризик, доводячи його до рівня, прийняттого для суб'єкта управління ризиками. У свою чергу, не має сенсу створювати дуже детальні плани подолання соціально-економічної кризи, але припускати, що ми повинні жити в час, який не має впевненості та готовності до нових викликів є мотиваційним невіглаством. Всесвітня організація охорони здоров'я відреагувала надто пізно, оскільки швидше необхідно було оголосити про загрозу пандемії COVID-19 та скоріше призупинити контакти з Китаєм.

Парадоксально, але коли вірус COVID-19 напав на Європу та США, виявилось, що екстрені поставки масок, захисних халатів для лікарів та іншого спорядження, необхідного для боротьби з пандемією, також мають бути виготовлені в Китаї. Ми живемо і будемо жити в час, коли відомі ризики будуть співіснувати з невизначеністю, неможливо передбачити всі подібні події, але є бачення на те, як на них реагувати. Маючи конкретні ресурси для вирішення надзвичайних ситуацій та плани країни, економіки, підприємства можуть принаймні частково пом'якшити їх негативні наслідки.

Завжди варто мати фінансово-матеріальний резерв на абсолютно непередбачені події як у господарстві, так і в масштабах держави та органів місцевого самоврядування. Окрім стандартних методів управління ризиками, варто також подумати, що робити, коли відбуваються дуже малоімовірні події з глобальними наслідками. Пандемічні кризи, викликані дуже малоімовірними, несподіваними подіями з надзвичайними наслідками, показують, наскільки тісно пов'язане людство в епоху глобалізації. Національні держави все ще мають відігравати ключову роль у врегулюванні криз, але потрібно разом шукати ефективні вакцини від COVID-19, нові ланцюги поставок, системи раннього попередження, спільні ресурси, які можна активувати в надзвичайних ситуаціях.

Безсумнівно, що глобальна пандемія COVID-19 сприятиме розвитку економіки знань, електронного бізнесу, віддаленого доступу до державних послуг та розвитку цифрового навчання. У багатьох державах, з огляду на очікувану рецесію та зростання безробіття, планується облікувати дохід громадян, які не працюють, досі це було забороненою темою, але хто знає, чи стане таке рішення потребою, хоча б періодично. Людство поки що виходило переможцем із кожної глобальної кризи, хоча, звісно, тягар ніколи не розподілявся рівномірно, а там, де є втрати і загрози, з'являються і нові перспективні можливості.

Ключові слова: пандемічні загрози, етап, соціально-економічна політика, період, світовий досвід, глобалізація, фінансовий аспект, формування, виклики.

D. O. Kharechko. World experience of formation and implementation of socio-economic policy in the period of pandemic threats: globalist-financial aspect

Today, there is a need to highlight another aspect of the COVID-19 pandemic, namely risk management and uncertainty, as the pandemic was an unexpected and unpredictable event around the world with extremely serious consequences. The impact of unlikely events is enormous, one of those completely unexpected events that no one or almost no one predicted in early 2020. We are dealing not just with risk, which is understood as dimensional uncertainty, the probability of its realization can not be estimated using probability theory based on historical data, but with the area of uncertainty in the strict sense.

These risks can be calculated based on the calculation of probability, you can use the full arsenal of methods and tools that reduce this risk, bringing it to a level acceptable to the risk management entity. In turn, it does not make sense to create very detailed plans to overcome the crisis, but to assume that we must live in a time that lacks confidence and readiness for new challenges is motivational ignorance. Undoubtedly, the World Health Organization reacted too late, with the threat of a COVID-19 pandemic to be declared in early February at the latest, and flights to China suspended as soon as possible.

Paradoxically, when the COVID-19 virus attacked Europe and the United States, it turned out that emergency supplies of masks, protective gowns for doctors and other equipment needed to combat the pandemic must also be made in China. We live and will live in a time when known risks will coexist with uncertainty, it is impossible to predict all such events, but there is a vision of how to respond to them. With specific resources to deal with emergencies and national and economic plans, businesses can at least partially mitigate their negative effects.

It is always worth having a financial and material reserve for completely unforeseen events both in the economy and on the scale of the state and local governments. In addition to standard risk management techniques, you should also consider what to do when events with very global consequences are very unlikely. Pandemic crises, caused by very unlikely, unexpected events with extraordinary consequences, show how closely humanity is connected in the age of globalization. Nation-states still have a key role to play in crisis management, but together we need to work together to find effective COVID-19 vaccines, new supply chains, early warning systems, and common resources that can be activated in emergencies.

There is no doubt that the global COVID-19 pandemic will promote the knowledge economy, e-commerce, remote access to public services and the development of digital learning. In many countries, given the expected recession and rising unemployment, it is planned to introduce unconditional income for unemployed people. Until now, this was a forbidden topic, but who knows whether such a decision will be necessary, at least periodically. Mankind has so far emerged victorious from every global crisis, although, of course, the burden has never been evenly distributed, and where there are losses and threats, new promising opportunities are emerging.

Key words: pandemic threats, stage, socio-economic policy, period, world experience, globalization, financial aspect, formation, challenges.

Постановка проблеми. Нестабільність попиту на зовнішніх ринках, суперництво Китаю зі Сполученими Штатами можуть призвести до того, що Китай відключиться від глобальної економіки та зосередиться на збільшенні частки споживання у ВВП. Економічна активність в окремих країнах зростає нерівномірно, згідно з показниками активності Bloomberg Economics, активність Італії, Іспанії та Франції зростає. Пандемія значно вплинула на ринок дистанційної роботи та ринок освіти, а закінчення пандемії більше не призупинить цей процес.

З точки зору географічної уніфікованості, це нове явище, оскільки стосується глобальних організацій, розташованих буквально в кожній країні світу. Глобальні організації володіють напрямками, які можна налаштувати таким чином, щоб вони могли реагувати на дивовижні зміни в навколишньому середовищі. Звісно, ефективність цієї реакції на практиці може бути вищою чи нижчою, але на основі досвіду новітньої кризової ситуації, що виникла, вже можна спробувати зробити перші організаційні висновки. Як показала фінансова криза, викликана пандемією, багато корпорацій не втрачаючи права власності на інфраструктуру втратили можливість щоденно розпоряджатися нею, що повністю відірвало їх від повсякденного функціонування відомим і прийнятим способом [4]. У цьому плані міжнародні організації не можуть розраховувати на поповнення коштів з ринків, які не постраждали від кризи, оскільки таких ринків не існує.

Аналіз останніх досліджень чи публікацій. Протягом тривалого часу існували численні наукові публікації, які містили попередження епідеміологів після попередньої епідемії ГРВІ у 2002–2003 роках про те, що функціонування ринків живих тварин у Китаї неминуче спричинить нову епідемію. Кілька років поспіль Білл Гейтс застерігав від загрози пандемії, також були опубліковані доповіді про основні фактори ризику та найбільші загрози у світі під заголовком «Звіт про глобальні ризики 2020 р.», підготовлені ретельно за участю багатьох визнаних експертів на прохання Всесвітнього економічного форуму – швейцарської установи, відомої серед інших організацій Всесвітнього економічного форуму в Давосі, де взяли участь глави держав та бізнес-лідери.

У звіті визначено низку ризиків, які найімовірніше реалізуються у 2020 році, але пандемії COVID-19 у десятиці найбільш імовірних ризиків у 2020 році не було. Такої загрози не передбачали економісти, але проф. Нуріель Рубіні, відомий американський економіст, який одним із перших спрогнозував обвал американського ринку нерухомості та фінансову кризу 2008 року зазначав про можливість такого розвитку. Жоден фінансовий аналітик не оголосив про крах на світових фондових ринках у січні 2020 року, який стався через два місяці у зв'язку з COVID-19. Будь-який окремих фактор пандемічного впливу становитиме загрозу здоров'ю та життю людей із 150 країн світу і матиме такий вплив на економіку та фінансові ринки за межами нормальних прогнозів.

Метою статті є комплексний аналіз та розкриття перспектив імплементації світового досвіду формування та реалізації соціально-економічної політики під час впливу пандемічних загроз.

Виклад основного матеріалу. Органи державної влади, які приймають рішення під час пандемічних криз спонукали глобальні організації щодо розрахунку на посилення позиції держави як в економічному, так і в організаційному плані. Проте, наразі держави не в змозі приділяти достатньо уваги та ресурсів проблемам глобальної організації, концентруючи свої сили, дії та ресурси на боротьбі з пандемією COVID-19. Постулат адаптивності не є чимось новим в глобальній організації та все більше визнається як аспект функціонування, який має бути домінуючим поглядом при оцінці діяльності, яку здійснюють організації [2]. Таким проявом є концепція процесів, віртуальна концепція, концепція ресурсів, аутсорсинг та багато інших концепцій і методів управління.

Однак, поточна ситуація, викликана вірусом COVID-19, ставить цей постулат у дещо інший вимір, оскільки виявляється, що адаптивність лише частково дозволяє організаціям адаптуватися до наддинамічно мінливої

ситуації. Сьогодні актуальною стає нова парадигма – «ультраорганізаційна гнучкість», відправною точкою для її розуміння є підірвання реальності, яку ми знаємо в усіх можливих сферах функціонування організації. Така концепція дозволить поставити під сумнів прийнятий порядок, генерувати нові, часто ненадійні ситуації в даній реальності, планувати сценарії стратегії дій на випадок їх виникнення. Наступним кроком є підготовка ресурсного простору для реалізації цих стратегій та проведення моделювання впровадження разом із створенням відповідних висновків на основі отриманих відгуків.

Процедура надзвичайної гнучкості полягає у формуванні стратегії дій у разі виявлених труднощів, підготовки організаційних та управлінських ресурсів, необхідних для практичної реалізації прийнятих стратегій, проведенні організаційного моделювання в окремих сферах діяльності організації з метою практичного підтвердження доцільності запланованих стратегій. Важливим елементом концепції «ультрагнучкості», є зосередження на можливості абсолютно екстремальних ситуацій, часто навіть неймовірних у даних умовах експлуатації. Підхід у новій парадигмі організаційної адаптивності передбачає революційне і дуже критичне ставлення до функціонування організації з метою підірвати її усталені детермінанти функціонування. Також, це необхідність організувати віддалену роботу для багатьох співробітників, тому багато глобальних організацій по всьому світу боролися з цією необхідністю.

Іншим викликом є необхідність раптово виключити можливість прямих контактів з кооператорами по всьому світу, пов'язаних із забороною пересування, багато партнерів не були готові до он-лайн контактів. Сферою, яка вимагає надзвичайно гнучкого підходу з боку глобальної організації, є спосіб управління, який повинен характеризуватися великою свободою прийняття рішень співробітниками та їх спроможністю та здатністю функціонувати самостійно протягом тривалого часу, а також ізолювано [5]. Віддалена робота виявила на практиці ці постулати, про які вже деякий час повідомляють сучасні ЗМІ, проте виявилось, що про цей вид, навчання у працівників не проводиться.

Нове значення набуває і навігаційна функція, настільки характерна для процесних організацій, у разі дистанційної роботи це домінуючий управлінський навик, який забезпечує ефективність та безперервність бізнесу. Ще одна сфера, пов'язана з розглянутою – це технічна інфраструктура, яка дозволяє організувати роботу віддалено, в основному це стосується можливості безпечного використання мобільних пристроїв без постійного контролю ІТ-об'єктів організації. Наслідком напруги є ІТ-аспект організації, як у контексті захисту систем, що використовуються від ворожого вторгнення, так і з точки зору безперервності роботи, викликаній відсутністю пошкоджень систем.

Віддалений ІТ-догляд для домашніх офісів є величезним викликом, якщо до цього аспекту додати географічні відстані, мовні та часові відмінності, проблема стає ще складнішою, що ще більше підкреслює важливість цього аспекту. Крім того, важливим аспектом є взаємозамінність організаційних ролей у разі виключення ключових співробітників з функціонування організації навіть на більш тривалий період часу внаслідок карантину або хвороби. Важливим аспектом організаційних кризових ситуацій є питання матеріального забезпечення організації на період потенційних простоїв у функціонуванні, викликаних новими видами загроз. Змінюється також підхід до сприйняття фінансової ліквідності, інвестиційних проблем та потенційного переінвестування, оскільки те, що щодня здається безпечним, у виняткові періоди може спричинити неплатоспроможність корпорації та її крах.

Останнім прикладом критичної сфери є контакт із замовниками та кооператорами, що в нинішніх кризових ситуаціях має вирішальне значення для підтримки безперервності співпраці. Поки що подібних постулатів в управлінні організаціями не повідомлялося, але нинішня криза COVID-19 означає, що їх слід серйозно розглянути та впровадити в поточне функціонування організації [1]. Концепція глобальної організації, яка навчається, говорить про те, що ми повинні модифікувати поведінку організації на основі набутого досвіду, це важливий аспект, який говорить про те, що з нинішньої кризи необхідно зробити висновки.

Глобальні організації повинні готуватися до того, що сьогодні неможливо передбачити, і це справжній виклик, з яким стикається сучасний організаційний менеджмент – як в теоретичному, так і в прикладному аспектах. Глобальні організації, що працюють в умовах мінливого середовища, зустрічаються з викликами, пов'язаними з необхідністю раптово змінити відомі та застосовні методи ведення, ці виклики є результатом загального небажання відмовлятися від загальноприйнятих моделей функціонування організації. Існує типова напруженість, пов'язана з входженням у нові сфери бізнесу або використанням нових організаційних методів і прийомів.

Зазначені питання стають особливо актуальними, коли посилюється економічна турбулентність, це означає збільшення амплітуди змін, а також частоти їх виникнення. Крім того, збільшення турбулентності також збільшує непередбачуваність змін у середовищі організації, мінливість середовища, що призводить до необхідності гнучкої поведінки, стосується двох її вимірів. Управлінська адаптивність необхідна як в напрямі коригування сприйняття організаційної ситуації, так і в напрямі вживаних дій, часто таку процедуру прирівнюють до вирішення кризових ситуацій, тому в теорії управління вона розробляється в галузі антикризового управління. Однак, варто зазначити, що поточна кризова ситуація, пов'язана з пандемією COVID-19, має специфічний характер, що впливає зі специфіки явища, що спричиняє поточну кризу.

Важливим є питання, як глобальні організації справляються з цими новими умовами діяльності, чи достатньо вони гнучкі, щоб застосовувати заходи у сфері антикризового управління, які види діяльності вони застосовують і як їх оцінюють. Крім уже очевидних наслідків таких явищ, як глобалізація чи бізнес-цикли, причинами зростання турбулентності в навколишньому середовищі є зміни у споживчих настроях, пов'язані з ринковими характеристиками. Це викликає динамічні та часто непередбачувані зміни для організацій, які часто опиняються в кризових ситуаціях, ця непередбачуваність так чи інакше притаманна характеру покоління, яке часто називають постмодерністським поколінням споживачів.

Ситуація, з якою зустрілися нинішні глобальні організації, унікальна тим, що вона має характеристики, яких ніколи раніше не було, а сьогоднішня криза пандемії COVID-19 має глобальний масштаб, як географічно, так і суб'єктивно. Таким чином, соціально-економічна криза, викликана пандемією COVID-19, не залишила організаціям, навіть глобальним, можливості перенести свою діяльність на ринки, які не постраждали від кризи, оскільки таких ринків просто не існує. Іншою важливою ознакою є категоричність наслідків загрози, що виникає, тобто недотримання вимог безпеки та значних законодавчих та санітарних обмежень часто призводить до смерті працівників або членів їхніх сімей, що є кінцевим наслідком і найбільш серйозним наслідком.

Глобальні організації зустрічаються з низкою нових, незвичайних і часто ключових обставин для їх повноцінного функціонування. Необхідність вжиття такої поведінки, а також заборона багатьох організаційних практик, які використовувалися досі, означає, що організації опиняються в нових кризових ситуаціях [3]. Тому, важливе питання полягає в тому, чи може антикризове управління, як ми його знаємо сьогодні, достатньо мірою відповідати очікуванням організації в разі пандемії COVID-19. У майбутньому пандемічні загрози можуть виникати частіше, викликаючи кризи подібного характеру, цікавим є питання про інші види криз, які можуть поставити глобальні організації в скрутне становище. Зазначене питання стосується ймовірних футуристичних бачення кризових ситуацій, які дозволять розробити стратегії та сценарії організаційних процесів.

Нові фінансово-організаційні ситуації, що породжують соціально-економічні кризи вимагають гнучкості поведінки, адаптивності є суттєвим елементом в умовах посилення економічної турбулентності, оскільки висока мінливість, що супроводжується труднощами в процесі прогнозування напрямків змін, вимагає ефективної адаптації організації та швидкого прийняття рішень. В умовах класичних кризових ситуацій, які організація передбачає у своїх сценаріях і стратегіях, зазвичай є достатньо часу для підготовки організації до можливих майбутніх подій.

Висновки із досліджуваного матеріалу і перспективи подальших розвідок в цьому напрямку. У період пандемічних загроз глобальна організація може розвинути свою адаптивність, що полегшить розгляд справи в майбутньому, з іншого боку, в ситуаціях з абсолютно новими функціями адаптивність неможливо розвиватися раніше. Важливими є дії тут і зараз, без можливості застосування раніше розроблених кризових стратегій, завдяки перерахованим механізмам від інституцій майбутнього знадобиться надзвичайна адаптивність глобальної організації, яка дозволить їм ефективно адаптуватися до нових обставин. Глобальні інституції майбутнього будуть характеризуватися «ультрагнучкістю», що дозволить їм скористатися можливостями, котрі виникають на сучасному етапі пандемічних загроз.

Якщо глобальні організації повинні бути готові до ситуацій, суть яких ми не можемо повністю передбачити сьогодні, адаптивність є основою ефективного реагування. Такий підхід може стати відправною точкою для вжиття майбутніх заходів з оптимізації в напрямі припущень і рекомендацій щодо майбутнього управління соціально-економічною кризою. У цьому випадку буде застосований діагностичний підхід, виходячи з ефективності існуючої системи та пошуку можливостей її вдосконалення. Можливо, вийде так, що сьогоднішнє антикризове управління не відповідає вимогам нових кризових ситуацій і тому необхідно буде застосовувати прогностичний підхід, створюючи припущення цього менеджменту «з нуля». Висновки, зроблені з соціально-економічної кризи, спричиненої пандемією COVID-19, можуть зробити вагомий внесок у діяльність, проведену для доповнення прикладних положень цієї сфери управління.

Список використаних джерел:

1. Кравченко М.В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика: монографія. Київ: Інформ.-аналіт. агентство, 2012. 451 с.
2. Крентовська О. Глобальна соціальна політика і міжнародне співробітництво щодо питань старіння населення. *Демократичне врядування: науковий вісник*. 2009. Вип. 4. URL : http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf (дата звернення: 15.08.2021).
3. Лаврентій Д.С. Механізм державно-приватного партнерства в процесі реформування сфери охорони здоров'я в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.»; М-во освіти і науки України, ПАТ «Вищ. навч. закл. «Міжрегіон. акад. упр. персоналом». Київ, 2019. 20 с.
4. Москаленко В.Ф., Грузева Т.С., Іншакова Г.В. Регламентация права на охрану здоровья у международных нормативно-правовых 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).

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

References:

1. Kravchenko M.V. (2012), *Systema sotsial'noho zakhystu naselennya 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]

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

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

4. Moskalenko V.F., Hruzyeva T.S., Inshakova H.V. (2008), "*Rehlamentatsiya prava na okhoronu zdorov'ya u mizhnarodnykh normatyvno-pravovykh akтах*" ["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]

5. 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]

І. В. Зубар, кандидат економічних наук,
старший викладач кафедри публічного управління
та адміністрування Вінницького державного педагогічного
університету імені Михайла Коцюбинського

Ю. В. Онищук, кандидат економічних наук,
старший викладач кафедри публічного управління
та адміністрування Вінницького державного педагогічного
університету імені Михайла Коцюбинського

ПРАКТИКА ЄС У ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇЇ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню питань наукового обґрунтування напрямів реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у відповідності європейським демократичним перетворенням. Акцентовується увага на активізації євроінтеграційних процесів, які вимагають від уряду України імплементації державної моделі управління, адаптованої до європейських стандартів соціально-економічного зростання та розвитку регіонів.

Серед пріоритетних реформ вітчизняної територіальної організації влади визначено процес децентралізації, у відповідності базовим принципам організації і функціонування місцевого самоврядування, визначених у Європейській хартії місцевого самоврядування. Проаналізовано історичний генезис процесів деконцентрації влади в Україні та його нормативно-правове забезпечення. Вивчено практику окремих європейських країн з метою пошуку можливих резервів удосконалення процесів вітчизняної децентралізації влади. Суттєвим рушієм активізації даних процесів у країнах ЄС визнано конституційне закріплення децентралізації влади як основи конституційного ладу держав-членів ЄС. Відповідні зміни у Конституції України не внесені.

У практичному плані розширення повноважень локальних адміністративних одиниць у нашій країні найперспективнішою розглядається практика Польщі. Серед найбільш перспективних напрямів удосконалення визначено застосування міжнародних програм співпраці у сфері децентралізації, закріплення функцій координації і реалізації політики децентралізації за єдиним інститутом, удосконалення системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, проєкція реформи децентралізації на майнову, земельну та ресурсну сфери. Узагальнено ключові бар'єри дієвості реформи децентралізації, серед яких виділено дефіцит політичного компромісу, бюрократизм та корупція складова у органах адміністративного апарату.

Ключові слова: децентралізація, публічна влада, територіальна організація влади, місцеве самоврядування, зарубіжний досвід.

I. V. Zubar, Yu. V. Onyshchuk. EU practice in decentralization of public authority and prospects of its application in Ukraine

The article is devoted to the research of the questions of scientific substantiation of the directions of reforming the system of local self-government and territorial organization of power in Ukraine in accordance with the European democratic transformations.

Emphasis is placed on intensifying European integration processes, which require the Government of Ukraine to implement a state model of governance adapted to European standards of socio-economic growth and regional development should be based on in-depth scientific knowledge of successful practices of successful EU countries.

Among the priority reforms of the national territorial organization of power is the process of decentralization, in accordance with the basic principles of organization and functioning of local self-government, defined in the European Charter of Local Self-Government.

The historical genesis of decentralization processes in Ukraine and its normative and legal support are analyzed. It is determined that the process of territorial consolidation contributed to the formation of enlarged municipalities on a voluntary basis with the subsequent reformatting of the administrative-territorial structure at the district level.

The practice of some European countries in order to find possible reserves for improving the processes of domestic decentralization of power has been studied. The constitutional consolidation of decentralization of power as the basis of the constitutional order of the EU member states is recognized as a significant driver of intensification of these processes in the EU countries. Relevant amendments to the Constitution of Ukraine have not been made.

In practical terms, the expansion of the powers of local administrative units in our country is the most promising practice in Poland. Among the most promising areas of improvement are the use of international cooperation programs in the field of decentralization, consolidation of functions of coordination and implementation of decentralization policy at a single institution, improvement of financial support for territorial communities, projection of decentralization reform in property, land and resources. The key barriers to the effectiveness of decentralization reform have been summarized, including the lack of political compromise, bureaucracy and corruption in the administrative apparatus.

Key words: decentralization, public authority, territorial organization of government, local self-government, foreign experience.

Постановка проблеми. У світлі прогресивних демократичних перетворень організації публічної влади в Україні особливої уваги потребує наукове обґрунтування напрямів реформування системи місцевого самоврядування. Ключовим стратегічним питанням модернізації процесів територіальної організації влади має стати вектор забезпечення спроможного місцевого самоврядування, яке буде здатне забезпечити комфортні соціальні умови для жителів громади та надання якісних державних послуг.

Особливу увагу варто приділити Європейським принципам місцевого самоврядування, які стали орієнтиром для розвитку національного законодавства про місцеве самоврядування більшості країн ЄС. Як свідчить досвід європейських держав, саме проведення децентралізації влади забезпечило позитивний результат із забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад, високого рівня життя громадян та надання якісних послуг. Сучасна активізація євроінтеграційних процесів в Україні вимагає переформатування державної моделі управління, адаптованої до європейських стандартів соціально-економічного зростання та розвитку регіонів. Це свідчить про те, що започаткована модель децентралізації в Україні, може мати свої національні особливості однак має бути основана на поглибленому науковому пізнанні результативних практик успішних країн ЄС. Це дозволить забезпечити ефективну, науково обґрунтовану модернізацію вітчизняної моделі публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам критичного аналізу закордонного досвіду територіальної організації влади та аналізу реформи децентралізації України присвятили свої наукові праці учені Я. В. Журавель [2], В. І. Захарченко [4], І. В. Хребтій [14] та ін.

Мета статті полягає у науковому пізнанні результатів реалізації пріоритетних реформ територіальної організації влади і місцевого самоврядування в Україні та аналіз практики успішних країн ЄС.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи практику територіальної організації влади країн ЄС, варто відзначити, що основоположним документом виступає «Європейська хартія місцевого самоврядування». Саме він регламентує базові принципи організації і функціонування місцевого самоврядування як субсидіарність, повсюдність місцевого самоврядування, фінансова самодостатність, демократичність [1]. Даний документ також є ключовим орієнтиром на шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні, що передбачає відповідність принципам

Децентралізація управлінських та фінансових повноважень держави на користь місцевого самоврядування є однією із найбільш важливих та масштабних реформ в умовах незалежності України. Дана реформа має на меті вирішення гострих соціально-економічних дилем на шляху розвитку громадянського суспільства. Модель децентралізації є результатом тривалої еволюції адміністративної системи – вона може бути прямо закріплена у конституції і законах чи ґрунтуватися на правовій доктрині системних реформ, проведених у більшості посткомуністичних країн.

Аналізуючи генезис процесів децентралізації, звернемо увагу, що Україна взяла на себе зобов'язання щодо дотримання європейських стандартів місцевої та регіональної демократії, ставши членом Ради Європи у 1995 р. та ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування у 1997 р. Однак відзначимо той факт, що розпочатою реформу децентралізації можна вважати лише із 2014 року внаслідок схвалення Кабінетом Міністрів України «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» який передбачав стимулювання об'єднання громад з метою усунення адміністративної парцеляції [10]. Таким чином в Україні розпочався масштабний процес децентралізації і територіальної консолідації, що сприяло формуванню на добровільних засадах укрупнених муніципалітетів.

Наступним вагомим етапом децентралізації стало переформатування адміністративно-територіального устрою України районного рівня. 17.01.2020 року Верховною Радою України прийнято Постанову «Про утворення та ліквідацію районів», якою було ліквідовано 490 районів та утворено нові 136 укрупнених районів. Даний процес можна пов'язати із урахуванням норм Директиви ЄС № 1059/2003 «Про створення загальної класифікації територіальних одиниць NUTS» від 26.05.2003 року. Зміни адміністративно-територіального устрою України забезпечили ліквідацію ряду суперечностей європейським принципам місцевого самоврядування, що дозволило новоствореним громадам досягнути рівноправності на інституційному рівні [8].

Оцінюючи реформу децентралізації в Україні, варто проаналізувати практику європейських країн та виокремити можливі напрями удосконалення. Зазначимо, що кожна із країн ЄС реалізувала власну модель децентралізованої організації місцевого самоврядування, однак, цілком погодимось із позицією І. В. Хребтія [14], у тому, що серед них не існує жодної універсальної парадигми, яку можна без змін використати в Україні. Журавель Я. В. [2], вивчаючи досвід країн ЄС, які пройшли шлях реформування адміністративних моделей управління до децентралізованої організації публічної влади, дійшов висновку, що ключовим вектором у даних процесах стало делегування повноважень у вирішенні проблем місцевого значення на локальний рівень. На переконання вченого, цього вдалося досягти за рахунок спрощення відносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Цьому сприяло також формування дієвої системи фінансово-економічних та адміністративних важелів впливу інститутів місцевого самоврядування.

Всі держави в світі відрізняються один від одного ступенем децентралізації влади. Згідно рейтингу за індексом децентралізації, який сформував Світовий Банк Реконструкції та Розвитку із 182 країн світу, перше місце займає Данія, друге – Швейцарія, третє – Швеція, а Україна зайняла лише двадцять шосте місце [15].

Зокрема, у конституціях держав-членів ЄС упродовж другої половини XX ст. закріплено децентралізацію влади як основу конституційного ладу держави. Наприклад у Конституції Франції 1958 року зазначено, що «устрій Франції є децентралізованим» [5]; основним Законом Італійської Республіки 1948 року регламентовано, що її уряд «пристосовує принципи й методи свого законодавства до завдань автономії та децентралізації» [6]. У нашій країні, як зазначалося вище, процес децентралізації стартував набагато пізніше від країн ЄС, що можемо пояснити другорядністю цих процесів на Конституційному рівні. Це випливає зі змісту ст. 132 Конституції України, де зазначено, що «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади ...» [7]. Тобто, для закріплення у пріоритеті політики децентралізації має бути завершено конституційну реформу, яка передбачає внесення відповідних змін. Відповідний Закон був представлений до голосування у Верховну Раду 16 липня 2015 р. та прийнятий у першому читанні, але так і не був винесений на друге читання. Даний Закон має на меті внесення наступних змін до ст. 132:

- запровадження принципу «унітарності»;
- заміна принципу «поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади» принципом «децентралізації влади»;
- запровадження двох дуже важливих і потужних принципів: «субсидіарності» та «повсюдності» місцевого самоврядування»;

Також передбачається внесення змін до ст.133 де визначається, що «громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України» [11].

Звернемо увагу на французьку систему державної влади. Децентралізація у цій країні відзначається тим, що організація місцевого самоврядування трансформована у двох напрямках: деконцентрація – більш широке делегування державою своїх адміністративних функцій на місцях, а також деконцентрація – передача державою частини своїх владних повноважень місцевим органам самоврядування. Спільним з Україною є тривалий (майже 25 років) трансформаційний період. Однак, залишився невирішеним конфлікт між центральною владою та місцевими громадами зокрема при використанні цільових трансфертів і організації контролю над місцевими бюджетами [2], що варто врахувати у вітчизняній практиці децентралізації.

Продовжуючи аналіз можливостей інтерпретації зарубіжної практики в Україні, схилиємось до думки професора Захарченка В. І. [4], який наголошує, що в плані практики розширення повноважень адміністративних одиниць, нашій країні найближчою є польська практика. Порівнюючи адміністративно-територіальний устрій Україна – Польща, відзначимо певну ідентичність, оснований на трирівневій системі: область – воєводство, район – повіт, громада – гміна. Зауважимо, що Україна, як і Польща у 1990 році прийняла свій Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [3], який був не гірший, однак у практичній його реалізації виявився не настільки дієвим. Це можемо пояснити тим, що, на відміну від Польщі, в Україні на момент прийняття закону не було необхідної територіальної основи на базовому рівні, що призвело до обмеження повноважень місцевого самоврядування на локальному рівні. Головну відмінність Польської практики місцевого самоврядування, яку варто відзначити – наявність інституту префекта, як представництва державної адміністрації [2].

Реформа децентралізації Польщі проводилась на фундаменті громадянського суспільства, що дозволило підвищити політичний статус органів місцевого самоврядування. Особливо важливим став 1999 рік, коли пройшла нова адміністративно-територіальна реформа та відбувся поділ на статистичні регіони NUTS (Nomenclature of Units Administrative Statistic) за номенклатурою ЄС [6]. Враховуючи даний досвід, відзначимо необхідність регулювання величини місцевої територіальної одиниці за самодостатністю та спроможністю задовольняти потреби населення. Авторитетним для України можна розглядати польський досвід формування раціональних за розміром територіальних рівнів LAU (локальних адміністративних одиниць до 150 тис. жителів), причому як більших за розмірами (рівня LAU-1), так і менших (рівня LAU-2 – гмін). Здебільшого гміна налічує більше 5 тис. жителів. В українських умовах локації такого рівня мають бути меншими, оскільки в Україні менша ніж у Польщі щільність населення на середній радіус території [4].

У підсумку узагальнення вітчизняного стану та польського практики децентралізації видається доцільним визначити такі найбільш перспективні напрями використання та імплементації в Україні практики Польщі: ширше використання можливостей українсько-польських та інших міжнародних програм співпраці і поширення практики у сфері децентралізації; визначення єдиного центру та закріплення за ним функцій координації формування й реалізації політики децентралізації; вдосконалення системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, підвищення рівня їх фінансової самодостатності та незалежності; розширення реформи децентралізації до майнової, земельної та ресурсної сфер [6]. Використання польського практики дасть змогу істотно підвищити ефективність децентралізації в Україні та наростити темпи її реалізації.

З метою забезпечення Європейських стандартів функціонування системи місцевого самоврядування в Український уряд під егідою Ради Європи та у рамках Плану дій Ради Європи для України імплементує Програму «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні». Ключові напрями даної Програми передбачають удосконалення законодавчої бази у сфері місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів, посилення спроможності органів місцевої та регіональної влади у забезпеченні ефективної та сервісоорієнтованої публічної адміністрації, підвищення обізнаності населення щодо результатів та наслідків децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування.

Варто також відзначити, що реформа децентралізації та територіальної організації влади в умовах України стикаються з рядом бар'єрів, зокрема дефіцитом політичного компромісу, бюрократизація та корупція адміністративного апарату на всіх рівнях, що залишається значною перешкодою на шляху успішності розпочатих реформ [12].

Висновки. Узагальнивши результати проведених досліджень, відзначимо, що спільним у децентралізації влади більшості європейських країн є політика укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, перерозподіл функцій і повноважень між рівнями управління, професіоналізація служб місцевого управління. У більшості країн ЄС потреба в децентралізації виникла у зв'язку із прогресуючими процесами лібералізації, приватизації і реалізації ринкових реформ. Варіація векторів адміністративної модернізації залежить від економічних, географічних, історичних, етнічних особливостей і традиції кожної держави, однак комплексний аналіз зарубіжних практик є корисним для України в контексті оптимізації її адміністративно-територіального устрою шляхом та удосконалення територіальної організації системи публічного управління. Однак мова йде не про пряме копіювання, а глибокий науковий аналіз та інтерпретацію у відповідності до реалій сьогодення. Варто також врахувати той факт, що в Україні одночасно реалізовується цілий пакет реформ: місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, та державної регіональної політики, тому варто зазначити, що українська реформа не використовує чужі кліше, а реалізовує власний автентичний курс.

Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування: Рада Європи; Хартія, міжнародний документ від 15. 10. 1985 р. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-etail&treatynum=122>
2. Журавель Я. В. Європейський досвід децентралізації влади та перспективи його імплементатії в Україні. Юридичний вісник. Одеса гелветика. 2020. № 1. С. 267-273.
3. Закон «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#tex>
4. Захарченко В. І. Європейський досвід вирішення проблем децентралізації: український контекст. Економічний форум. 2019. № 1. С. 9-18.
5. Конститутія Франції. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958>
6. Конституція Італійської Республіки (з передмовою володимира шаповала) / В.М. Шаповал. Київ. Москаленко О.М., 2018. 62 с.
7. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96>
8. Офіційний веб-сайт порталу «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/>
9. Офіційний веб-сайт Ради Європи. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/>
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження КМУ від 01.04 2014 р. № 333-р. URL: // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>
11. Проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». № 2598 від 13.12.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644
12. Рада Європи. План дій для України на 2018-2021 рр. Комітет Міністрів Ради Європи. 2018 р. URL : <https://rm.coe.int/ap-ukraine-2018-2021-ukr-local-lang-official-non-web/16809e4563#page=24&zoom=100,53,857>
13. Рекомендації стосовно формування політики з питань правосуб'єктності на місцевому рівні. м. Страсбург, 20.12.2021 р. CEGG/PAD (2021). URL <http://www.slg-coe.org.ua/>
14. Хребтій І. В. Зарубіжний досвід децентралізації на місцевому і регіональному рівнях. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 6. С. 138-142.
15. Maksym, I. and Anwar, S. (2012), How close is your government to its people? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization. URL: https://www.sabin.org/sites/sabin.org/files/restricted/Kim_framework_08.pdf.

References:

1. Council of Europe, International document (1985), *Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia* [European Charter of Local Self-Government]. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-etail&treatynum=122>

2. Zhuravel Ya. V. (2020), “*Yevropeyskyi dosvid detsentralizatsii vlady ta perspektyvy yoho implementatsii v Ukraini*” [European experience of decentralization of power and perspectives of its implementation in Ukraine], journal *Yurydychnyi visnyk* [Law Herald], vol. 1, pp. 267-273. [Ukraine]
3. VRU, Law of Ukraine (1990), *Pro mistsevi rady narodnykh deputativ ta mistseve i rehionalne samovriaduvannia* [The Law of Ukraine About local Councils of Peoples Deputies and local and regional self-government], dated December 07 1990 No. 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#text> (related to 03.02.2022) [Ukraine]
4. Zakharchenko V. I. (2019) “*Yevropeyskyi dosvid vyrishennia problem detsentralizatsii: ukraïnskyi kontekst*” [“European insight into the problems of decentralization: Ukrainian context”], journal *Ekonomichnyi forum* [Economic Forum], vol.1, pp. 9-18. [Ukraine]
5. Constitutional Council (1958), “The French Constitution”, URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958>
6. The Italian Parliament (1947), “The Italian Constitution”, URL: https://www.senato.it/sites/default/files/Costituzione_lingua_russo.pdf
7. VRU, Law of Ukraine (1996), *Konstytutsiia Ukrainy* [Law of Ukraine “The Constitution of Ukraine”], dated June 28 1996 No. 254k/96-BP URL: <https://zakon.rada.gov.ua.laws/show/254k/96-vr> (related to 04.02.2022) [Ukraine]
8. Ofitsiyni veb-sait portalu «Detsentralizatsiia». URL: <https://decentralization.gov.ua/> (related to 02.02.2022) [Ukraine]
9. Ofitsiyni veb-sait Rady Yevropy. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/>
10. KMU (2014), *Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini*. [“On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated April 01, 2014 No.333-p: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333> (related to 02.02.2022) [Ukraine]
11. VRU, Law of Ukraine (2019), *Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady)* [The Law of Ukraine On Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of government)], dated December 13, 2019 No. 2598. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=6764 (related to 02.02.2022) [Ukraine]
12. Council of Europe (2018), *Plan dii dlia Ukrainy na 2018-2021* [Action Plans for Ukraine 2018-2021]. URL: <https://rm.coe.int/ap-ukraine-2018-2021-ukr-local-lang-official-non-web/16809e4563#page=24&zoom=100,53,857>
13. Council of Europe (2021), *Rekomendatsii stosovno formuvannia polityky z pytan pravosubiektnosti na mistsevomu rivni* [Recommendations for the formation of policy on legal personality at the local level]. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/>
14. Khrebtii I. V. (2019), “*Zarubizhnyi dosvid detsentralizatsii na mistsevomu i rehionalnomu rivniakh*” [Foreign experience of decentralization at local and regional levels], journal *Investytsii: praktyka ta dosvid* [Investytsiyy: praktyka ta dosvid], vol. 6, pp. 138-142. [Ukraine]
15. Maksym, I. and Anwar, S. (2012), How close is your government to its people? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization. URL: https://www.sabin.org/sites/sabin.org/files/restricted/Kim_framework_08.pdf.

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

О. О. Критенко, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

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

МЕХАНІЗМИ МОТИВАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Кожна людина потребує відчуття захищеності, що гарантується державою. Держава, в свою чергу, потребує лояльних, ініціативних, професійних громадян, що сприятимуть її розвитку та вдосконаленню. Одним із механізмів забезпечення безпеки та сталого розвитку держави та суспільства, крім інших не менш важливих складових, виступає система державної служби. Саме на державних службовців лягає додаткове навантаження у вигляді необхідності відповідати репутаційним та моральним очікуванням громадян. Професіоналізація державних службовців, їх політична неупередженість, стійкість та керованість всієї системи базується на раціональному, гуманному та грамотному використанні потенціалу державних службовців. Під час дослідження було виявлено, що крім обов'язків державних службовців перед Україною, держава також має забезпечити гідні умови проходження служби та винагороду за професійну діяльність. Саме мотивація державних службовців і формує стійку, цілісну систему цінностей та інтересів. Зазначена система визначає необхідність здійснення свідомої самоосвіти, набуття нових професійних знань, навичок тобто опанування та розвиток компетенцій, що дозволять відповідати вимогам часу до державних службовців. Мотивація людини в цілому та державного службовця зокрема, є складним та багатоскладовим феноменом, який їй досі не повністю вивчено та описано.

У статті досліджено різні мотиваційні теорії та напрями, проаналізовано погляди вчених на поняття «мотивація», розглянуто три основні групи цілей: адміністративні; інформаційні; мотиваційні. Виявлено головні недоліки в мотивації на державній службі та запропоновано шляхи подолання окреслених проблем через переорієнтацію та мотивацію. Сформульовано погляд авторів на особливості застосування мотиваційних факторів під час відбору та проходження державної служби.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, заохочення, мотивація, оцінювання.

V. G. Kovalov, O. O. Krytenko, T. S. Totska. Mechanisms of motivation of civil servants

Everyone needs a sense of security guaranteed by the state. The state, in turn, needs loyal, enterprising, professional citizens who will contribute to its development and improvement. One of the mechanisms for ensuring the security and sustainable development of the state and society, among other equally important components, is the civil service system. It is the civil servants who bear the additional burden of meeting the reputational and moral expectations of citizens. Professionalization of civil servants, their political impartiality, stability and manageability of the whole system is based on rational, humane and competent use of the potential of civil servants. The study found that in addition to the responsibilities of civil servants to Ukraine, the state must also provide decent service conditions and remuneration for professional activities. It is the motivation of civil servants and forms a stable, holistic system of values and interests. This system determines the need for conscious self-education, acquisition of new professional knowledge, skills, ie mastering and development of competencies that will meet the requirements of the time for civil servants. The motivation of a person in general and a civil servant in particular is a complex and multifaceted phenomenon that has not yet been fully studied and described.

The article investigates various motivational theories and directions, analyzes the views of scientists on the concept of "motivation", considers three main groups of goals: administrative; informational; motivational. The main shortcomings in motivation in the civil service are identified and ways to overcome the outlined problems through reorientation and motivation are suggested. The authors' view on the peculiarities of the application of motivational factors during the selection and completion of civil service is formulated.

Key words: civil service, civil servant, encouragement, motivation, evaluation.

Постановка проблеми. В умовах невизначеності та постійних змін, несприятливих зовнішніх факторів (агресія сусідньої країни та інертність світового співтовариства) турбулентності внутрішньо політичного життя на перше місце виходить чинник безпеки держави та суспільства. Наразі можемо говорити про загрозу існування

як держави так і громадянського суспільства. Одним із механізмів забезпечення безпеки та сталого розвитку держави та суспільства, крім інших не менш важливих складових, виступає система державної служби. Саме на державних службовців лягає додаткове навантаження у вигляді необхідності відповідати репутаційним та моральним очікуванням громадян. Особливості менталітету українського народу полягають в традиційній недовірі до влади, але до влади як абстрактного поняття що знаходиться десь там далеко на пагорбах. В той же час до представників яких можливо побачити і поспілкуватись в чомусь переконати, стають простими та зрозумілими й відіграють роль моральних авторитетів. Професіоналізація державних службовців, їх політична неупередженість, стійкість та керованість всієї системи базується на раціональному, гуманному та грамотному використанні потенціалу державних службовців.

Крім обов'язків державних службовців перед Україною, держава також має забезпечити гідні умови проходження служби та винагороду за професійну діяльність. На нашу думку, гідні умови поняття комплексне що включає можливість самореалізації державного службовця під час виконання своїх посадових обов'язків. Одним з напрямів його забезпечення є формування сучасного мотиваційного механізму діяльності державного службовця направлено на забезпечення професійного зростання, формування політичної неупередженості, підвищення рівня державної свідомості, постійній самоосвіті та набуття нових компетенцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми мотивації державних службовців знайшли своє відображення у наукових дослідженнях С. Є. Зелінського [5], А. І. Єгоршин [12], В. В. Лукашевич [14], Дж. Перри [17], Л. О. Воронько [21] та інших науковців.

Проте цей напрям наукових досліджень для сучасних вітчизняних науковців у сферах юриспруденції та державного управління є недостатньо розробленим. Поза увагою дослідників залишилися питання особливостей застосування мотиваційних факторів під час відбору кандидатів на державну службу, що, власне, й зумовлює актуальність теми дослідження.

Мета статті. Основна ціль роботи полягає у дослідженні особливостей реалізації механізмів мотивації державних службовців під час проведення процедур пов'язаних з щорічним оцінюванням. Визначення кращих мотиваційних теорій що знайшли застосування в Україні та світі.

Виклад основного матеріалу. В сучасному світі конкуренції ідеологій, переосмислення цінностей, змін векторів розвитку, як ніколи потрібна стійка система цінностей, базисних настанов, що слугуватиме для збереження держави та суспільства. Для громадянина потрібно відчуття безпеки, захищеності що гарантується державою. Державі потрібні лояльні, ініціативні громадяни, що сприяють розвитку держави не даючи їй опуститись в болото стагнації, постійно розвиватись та вдосконалюватись. Такою системою може стати система добору та проходження державної служби. Якщо забезпечити стійкість та відтворюваність системи, її політичну нейтральність, наступництво та прогнозованість дій, то на перше місце виходить необхідність визнання системи цінностей державних службовців у процесі виконання ними посадових обов'язків, забезпечення узгодження їх індивідуальних цілей з цілями публічної служби як системи та мотиваційна політика, що забезпечує ефективність діяльності державних службовців і ефективність публічного управління.

До звичних та прогнозованих викликів та ризиків у системі відбору та проходження державної служби постійно додаються все нові та нові. Особливості проходження служби в органах публічної влади в умовах пандемії COVID-19 обов'язково стане предметом дослідження науковців багатьох галузей знань, нам хотілось би більше зосередитись, зокрема на мотиваційних аспектах пов'язаних з цією проблемою. Базуючись на теорії справедливості запропонованій З. Адамсом [1] та суб'єктивному й відносному сприйняттю, а точніше оцінюванню й співставленню одержаної винагороди із зусиллями що потрібно було прикласти можливо змодельовати наступні ситуації. Потрапивши в соціальний вакуум віддаленої праці, державні службовці перестають отримувати зворотній зв'язок на свою роботу, перестають об'єктивно порівнювати свої результати діяльності з результатами колег. Зрозуміло що вакуум починає заповнюватись уявними та реальними, часто перебільшеними, вадами системи управління, оцінювання та мотивації. Особливості людського менталітету, в більшості випадків, помножені на відсутність об'єктивної інформації призводить до того що в процесі співставлення власної винагороди з винагородою колег, що здійснюють подібну роботу призводить до почуття незадоволення. Виявлений в процесі співвідношення дисбаланс та несправедливість можуть бути виправлені двома шляхами. Перший шлях передбачає диференціацію отримуваної винагороди, але державний службовець сам не може вплинути на нього, а вади системи управління призводять до закріплення цього стану та зрівняння всіх в рівні отримуваної винагороди. Другий шлях зміна рівня зусиль, що витрачаються під час виконання поставлених завдань. В цьому випадку службовець для себе знаходить виправдання, а відсутність оперативного контролю з боку керівництва все більше переконує його у правильності обраного шляху. Внутрішні переконання, що свої обов'язки потрібно виконувати сумлінно, слабка мотивація та неможливість порівняння призводять до погіршення результатів праці.

Спираючись на Звіт за результатами опитування державних службовців «Система оплати праці державних службовців» [2] є можливість стверджувати що «Зниження мотивації щодо державної служби» разом з «Зниження престижності державної служби» та «Соціально-економічна нестабільність у державі», виступають

вагомими загрозами в подальшому реформуванні державної служби й самі державні службовці сприймають цю ситуацію досить гостро. Опитування проводилось на всій території України, крім окупованого Криму та окремих районів Донецької та Луганської областей, в ньому взяло участь 35 143 державних службовців державних органів усіх рівнів юрисдикції. За категорією посад 68,4% – представники категорії «В», 31,5% – категорії «Б», 0,1% – категорії «А».

Спираючись на висновки теорії постановки цілей [3] а саме, підвищенню мотивації роботи державного службовця може сприяти усвідомлення ним тих цілей що стоїть перед організацією та тих що безпосередньо покладаються на службовця. За інших рівних умов усвідомлення службовцем поставлених завдань підвищує вірогідність досягнення необхідного рівня їх виконання. Тобто, індивідуальний підхід до конкретизації цілей що мають бути досягнуті службовцем під час виконання посадових обов'язків сприяють підвищенню мотивації та більш стійкої орієнтації службовців на досягнення цілей організації. В цьому компоненті зростає навантаження на безпосереднього керівника, як на особу, що має відслідкувати момент коли конкретність мети починає перетворюватися на своєрідні рамки що обмежують службовця. Необхідне коригування цілей або роз'яснення службовцю, надання преференцій, що не дозволить знизити мотивацію. Саме таким механізмом може виступати, на нашу думку процедура щорічного оцінювання державного службовця.

Відповідно до п. 9 Порядку [4] процедуру оцінювання доречно розділити на декілька етапів:

- визначення завдань і ключових показників;
- визначення результатів виконання завдань;
- затвердження висновку (крім випадків, коли жодне із визначених завдань не підлягає оцінюванню).

Завдання і ключові показники мають відображати кінцевий результат, на досягнення якого спрямовано службову діяльність державних службовців, вимірюватися в кількісному та/або якісному вираженні. Визначення завдань і ключових показників для заступників керівників здійснюється після визначення завдань і ключових показників для їх керівників. Визначені державному службовцю завдання і ключові показники зберігаються в його особовій справі, а їх копії – у державного службовця та його безпосереднього керівника. Державному службовцю визначається від двох до п'яти завдань. Строк виконання завдання має бути реальним для досягнення необхідного результату та визначатися з урахуванням дати прийняття наказу (розпорядження) про визначення результатів виконання завдань.

Під час визначення завдань та ключових показників відбувається обговорення державним службовцем з безпосереднім керівником цілей що мають бути досягнуті в найближчий перспективі. Цілі обрані для досягнення державним службовцем мають узгоджуватись з цілями підрозділу, відповідати компетенції державного службовця. Необхідно сконцентруватись на тому, що цілі мають бути досяжними. Але, в той же час, цілі мають стимулювати державного службовця до постійного професійного зростання, необхідності самовдосконалення. Відбувається постійне доведення самому собі і звітування перед самим собою за якість здійсненої роботи. Якщо внутрішні чинники такі як віра в себе, очікування задоволення від роботи і зовнішні чинники такі як заохочення та покарання гарно збалансовані тоді й посадова особа вмотивована на досягнення поставлених цілей. Основним завданням безпосереднього керівника є створення такої системи, щоб державний службовець знав, зовнішнє реагування буде й буде адекватним та пропорційним.

Погоджуємося з думкою про те що, оцінка персоналу, зокрема в системі публічного управління спрямована на досягнення трьох основних груп цілей: адміністративних; інформаційних; мотиваційних.

Адміністративні цілі досягаються під час реалізації, на підставі проведеної оцінки, раціонально-доцільних управлінських впливів по відношенню до державних службовців або осіб що хочуть зайняти посади на які оголошено конкурс (прийом на роботу, затвердження на посаді, проведення ротації або стажування, направлення на навчання або підвищення кваліфікації, заохочення або покарання та ін.).

Інформаційні цілі – це, перш за все, встановлення конструктивного зворотного зв'язку між органом влади і державним службовцем, який повинен знати, як оцінюється він сам і результати його діяльності, на якому рівні знаходиться його кваліфікація. Знання своєї оцінки, як особистості, і оцінки своєї діяльності є певною потребою будь-якої людини, тому що ці знання допоможуть їй скорегувати дії для підвищення своєї кваліфікації, набуття відповідних знань, навичок, а як наслідок і компетенції для більш якісного виконання покладених на неї функцій і завдань, що підвищує її конкурентність на публічній службі. Це є своєрідний дуже важливий мотиватор.

Мотиваційні цілі полягають у тому, щоб сформувати мотивацію працівників. Прив'язана до системи мотивації об'єктивна оцінка спонукає персонал працювати більш ефективно і прагнути до професійного розвитку. І власне кажучи, сама об'єктивна оцінка державного службовця є одним з головних мотиваційних факторів [5, с. 52-53].

Саме мотивація державних службовців і формує стійку, цілісну систему цінностей та інтересів. Зазначена система визначає необхідність здійснення свідомої самоосвіти, набуття нових професійних знань, навичок тобто опанування та розвиток компетенцій, що дозволять відповідати вимогам часу до державних службовців. Мотивація людини в цілому та державного службовця зокрема, є складним та багатоскладовим феноменом, який й досі

не повністю вивчено та описано. За словами Х. Хекхаузена, навряд чи знайдеться галузь психологічних досліджень, до якої можна було б настільки підійти з різних боків, як у психології проблема мотивації [6, с. 54]. Існує багато теорій мотивації, багато визначень цього поняття, але майже всі вони сходяться до складного та унікального процесу що проходить в свідомості людини та спонукає її діяти та приймати рішення реагуючи на конкретні подразники відповідно до ситуації що складається. Зрозуміло що на поведінку особи впливає попередній досвід, тиск суспільства, внутрішні переконання тощо. Прийняття рішення і дії, як правило, підпорядковані задоволенню найнагальнішої, в даний конкретний момент, потреби. Саме на її задоволення особа направляє всі свої ресурси, можливості, енергію та потенціал.

На початковому етапі поняття мотивації відображались через поняття інстинкт. В цьому випадку, інстинкт – вроджене утворення, яке має стимулюючу і управляючу функції, містить певну послідовність процесу переробки інформації, емоційного збудження і готовності до моторних дій. У. Мак-Дугал був одним з перших що в своїх роботах намагався інтерпретувати поведінку особистості в координатах мотивації.

Відповідно до запропонованої їм концепції джерелом мотивації є особлива нематеріальна сила «горме», яка проявляється у вигляді інстинктів. Функція «горме» полягає у визначенні характеру сприйняття об'єктів, у створенні емоційного збудження і в напрямі розумових і тілесних дій організму до цілі. Таким чином, інстинкт примушує індивіда щось сприймати, отримуючи від цього специфічне емоційне збудження та імпульс до дій [7, с. 54].

Подальшим розвитком концепції мотивації стає визначення як рушійної сили потреб особистості. Концепції, що зводять поведінку людини до необхідності задоволення біологічних потреб представлені двома напрямками: біхевіористськими теоріями мотивації і теоріями вищої нервової діяльності – біологізаторські теорії.

Згідно біхевіористського напрямку мотивація є фізіологічним механізмом, а мотивом поведінки людини є зовнішнє щодо неї підкріплення, без підкріплення не може бути мотивованою поведінки [7]. Ж. Ньюттен наголошує, що поведінка є ще одночасно й процесом пошуку відсутніх або неіснуючих ситуацій [8].

Представники біологізаторського напрямку переконані, що в кожен момент часу визначальною є та мотивація, в основі якої лежить найважливіша, домінуюча біологічна потреба [9, с. 385]. Міра мотиваційного збудження та його домінуючий характер визначаються силою потреби. Тобто, мотиваційне збудження зберігатиметься до тих пір, поки потреба, яка викликала його, не буде задоволена. За теорією функціональних систем П. Анохіна, мотивація – особливий стан організму, який зберігається від початку поведінкового акту до отримання певних результатів і визначає цілеспрямовану поведінкову діяльність організму та характер його реагування на зовнішні подразники [7].

На противагу їм представники персоналістичного напрямку запропонували вважати рушійною силою розвитку особистості: потребу в позитивній увазі з боку інших та потребу в позитивній самоповазі (К. Роджерс) [10, с. 156]; потребу в самоактуалізації (А. Маслоу) [11, с. 54]; потребу особистості у всебічному саморозвитку (Ш. Бюлер) тощо.

А. П. Сгоршин визначає мотивацію як пробудження людини до діяльності для досягнення цілей. Вплив мотивації на поведінку людини залежить від багатьох чинників, він дуже індивідуальний і може мінятися під впливом мотивів і зворотного зв'язку з діяльністю людини [12].

С. Занюк зазначає, що «процесуально-змістовна мотивація – це є обумовленість поведінки факторами, які не зв'язані з впливом середовища і фізіологічними потребами організму» і що «процесуально-змістовна мотивована поведінка здійснюється заради себе і не може бути засобом досягнення зовнішньої цілі» [13].

На думку Лукашевича В. В., мотивація – це пробудження людини до дії для досягнення нею особистих цілей і цілей організації. Для того щоб здійснити мотивацію, необхідно визначити потреби працівників і очікувану ними винагороду. Потреби – це фізіологічне або психологічне сприйняття людиною недоліку в чому-небудь. Винагорода – все те, що людина вважає для себе цінним [14].

Вчені стверджують, що державні службовці мають внутрішню мотивацію до служіння на благо суспільства.

Робота в державному секторі асоціюється з «відношенням, почуттям обов'язку» та «суспільною мораллю» [15].

Проте, протягом багатьох років спостерігається зниження цієї внутрішньої мотивації, моралі служінню суспільству.

Сектор державної служби є важливим оплотом міжнародного розвитку. Надання ключових послуг, таких як: охорона здоров'я: санітарія, електро- та водопостачання, може страждати від недостатньої вмотивованості кадрів, ставлячи під загрозу благополуччя суспільства та почуття самоповаги серед державних службовців [16]

В одному з досліджень було визначено чотири фактори, які приваблюють людей у роботі на державній службі:

- 1) прагнення брати участь у виробленні державної політики;
- 2) відданість громадським інтересам та державний обов'язок;
- 3) самопожертва;
- 4) співчуття [17].

В іншому дослідженні мотиви до роботи на державній службі були класифіковані за різними «орієнтаціями на надання допомоги»:

- 1) самаритяни (визначаються як такі, що надають послуги нужденним);
- 2) громадські діячі (громадські активісти);
- 3) патріоти (ті, хто цінує службу своїй країні);
- 4) гуманітарії (ті, хто працює на благо ширших інтересів людства) [18].

Люди, які працюють у приватному та державному секторі, відрізняються за своїм внутрішнім бажанням служити. Зусилля, що прикладаються працівниками на роботі, залежать від таких факторів як риси характеру та різні внутрішні та зовнішні винагороди, які приваблюють людину відповідно до рис її характеру. Праця у державному секторі вважається більш альтруїстичною, порівняно з працею у приватному секторі. Однак щодо працівників державного сектора, на них найчастіше накладається стереотип «лінивості», начебто їх приваблює робота в державному секторі, яку деякі люди вважають «притулком для лінивих», оскільки завантаженість роботою там нижче.

Мотивація визначається як «здатність людей, інститутів та громад виконувати функції, вирішувати проблеми, ставити і виконувати цілі» [19].

Мотивація працівників до того, щоб виконувати свою роботу добре, є життєво важливою, оскільки саме завдяки зусиллям працівники досягають цілі організації.

Одним з мотиваційних проявів є прагнення самореалізації та побудови успішної кар'єри. В своїх дослідженнях Л. Воронько [20] встановив, що «відповідно до ціннісних установок державного службовця, в основі побудови його кар'єри лежить індивідуально усвідомлена позиція і поведінка індивіда, що пов'язані з баченням особистості свого трудового майбутнього, творчого розвитку, шляхів професійного зростання та просування по службі». Вченими наголошується, що «загальний кар'єрний настрій державних службовців достатньо високий: кожний другий висловив бажання зайняти вищий посадовий щабель. Це бажання характерніше для службовців, які орієнтовані власне на кар'єру (68%) і які прагнуть реалізувати себе в управлінні (61%). Після досягнення 50 років бажання службового просування реєструється у кожного третього, що, як вважають дослідники, є також достатньо високим кар'єрним настроєм». Викликає тривогу науковців те, що «найбільша незадоволеність невідповідністю своїх службових можливостей вимогам посади спостерігається серед молодих службовців».

Не достатня обізнаність молодих фахівців, щодо умов праці та її оплати, призводить до появи завищених очікувань та стереотипів щодо проходження державної служби. Руйнування цих стереотипів призводить до виникнення мотиваційної кризи, психологічної драми, втрати орієнтирів тощо. Проведене експрес-інтерв'ювання студентів 3-4 курсів, а також 5-6 курсів, що не мали досвіду служби в органах публічного управління спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування, але проходили практику в органах публічної влади, показало, що близько 47 % опитаних орієнтовані на зміну місця роботи, якщо державна служба не задовільнить їх з якихось причин, 20 % мають сумніви у подальшій роботі за обраним фахом, 32 % збираються присвятити себе публічному управлінню і мають наміри до саморозвитку та просування по кар'єрних щаблях. Схожа ситуація склалась і з випускниками минулих років, аналіз показав, що тільки кожний третій залишився на державній службі.

Власний досвід авторів, під час участі в проведенні тренінгів для державних службовців, організації та проведення підвищення кваліфікації, опитувань державних службовців, дозволяє погодитись з думкою Б. Гурне що важливе місце у визначенні переваг проходження державної служби займають наступні чинники:

- 1) потребі в сприятливому психологічному кліматі на місці роботи;
- 2) бажанням не перевищувати певного рівня інтенсивності праці;
- 3) бажанням працювати в гарних умовах;
- 4) схильності до рутини [21, с. 236–237].

Перераховані потреби, а точніше бажання їх задовільнити не призводить до мотивування державного службовця на покращання діяльності, а лише дає змогу сподіватися на усунення можливості розчарування в роботі й зниження якості виконання роботи” [22].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. За результатами нашого дослідження можемо зробити наступні висновки:

- на сьогодні система мотивації в державній службі вимагає значних змін та розвитку;
- стимулювання держслужбовців відбувається лише за рахунок нормативів та важелів адміністративного впливу, кар'єрний зріст та розвиток самої особи в меншій мірі залежить від результатів діяльності та, як наслідок, не спонукає до продуктивної праці та викликає формальне відношення до виконання своїх обов'язків;

Для вирішення окреслених проблем пропонуємо:

по-перше, переорієнтувати систему державної служби на досягнення певної мети, що виключить здійснення та контроль процесів. Для цього пропонуємо закріпити у нормативних актах, що регламентують діяльність державних службовців очікувані результати, та, як наслідок, сформулювати об'єктивну систему показників за якими будуть оцінюватися досягнуті результати за певні проміжки часу;

по-друге, пов'язати оплату праці держслужбовців з досягнутими результатами та розробити систему додаткових виплат, премій та інших винагород за результатами роботи.

Список використаних джерел:

1. Adams J. S., L. Berkowitz. Inequity in social exchange. *Advances in Experimental social psychology*. New York: Academic press, Vol. 2. 1965. pp. 267-299.
2. Система оплати праці державних службовців: Звіт за результатами опитування державних службовців. URL: <https://nads.gov.ua/oplata-praci-derzhavnih-sluzhbovciv/zvit-za-rezultatami-opituvannya-sistema-oplati-praci-derzhavnih-sluzhbovciv> (дата звернення: 15.11.2021).
3. Locke E. A., Latham G. P. A theory of goal setting and task performance. URL: https://www.researchgate.net/publication/232501090_A_Theory_of_Goal_Setting_Task_Performance
4. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова КМУ від 23.08.2017 р. № 640. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-p> (дата звернення 16.11.2021)
5. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців: монографія. К. : НАДУ, 2016. 296 с.
6. Хекхаузен Х. Мотивация и деятельность: 2-е изд. СПб. : Питер, 2003. 860 с.
7. Анохин П. К. Узловые вопросы теории функциональной системы. М.: Наука, 1980. 196 с.
8. Нюттен Ж. Мотивация, действие и перспектива будущего. М.: Смысл, 2004. 608 с.
9. Бернштейн Н. А. Физиология движений и активность. М.: Наука, 1990. 496 с.
10. Роджерс К. Р. Взгляд на психотерапию. Становление человека. М.: Издательская группа «Прогресс», «Универс», 1994. 480 с.
11. Маслоу А. Новые рубежи человеческой природы (пер. с англ. Г. Балла, А. Попогребского). М.: Смысл: Альпина нон-фикшн, 2011. 496 с.
12. Егоршин А. И. Основы управления персоналом: учеб. пособ. для вузов. М.: ИНФРА-М, 2006. 356 с.
13. Занюк С. Психологія мотивації. К. : Либідь, 2002. 86 с.
14. Лукашевич В. В. Основы управления персоналом: учеб. пособие. М. : КНОРУС, 2007. 232 с.
15. Elmer B. Staats, Public service and the public interest, *Public Administration Review* v 48, no. 2, 1988. pp. 601-605.
16. Paul C. Hewett, Mark R. Montgomery. Poverty and Public Services in Developing-Country Cities, *Policy Research Division Working Paper*, No.154. New York: Population Council. 2001. URL: https://knowledgecommons.popcouncil.org/departments_sbsr-pgy/27/
17. James L. Perry. Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (1). 1996: URL : https://www.researchgate.net/publication/31448729_Measuring_Public_Service_Motivation_An_Assessment_of_Construct_Reliability_and_Validity
18. G. A. Brewer, S. C. Selden and R.L Facer II. Individual Conceptions of Public Service Motivation, *Public Administration Review*, 2000. V. 60. pp. 254-264.
19. Incentive Systems: Incentives, Motivation, and Development Performance. UNDP Capacity Development Resource, conference paper no. 8, working draft, November 06. URL: <http://www.unpcdc.org/media/20669/incentive-systems-cp8%5B1%5D.pdf>
20. Воронько Л. О., Успішна кар'єра державного службовця: сутність, умови та фактори побудови. Державне управління: теорія та практика. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_23.
21. Гурней Б. Введение в науку управления : пер. с фр. М. : Прогресс, 1969. 429 с.
22. Херцберг Ф., Моснер Б., Блох Снидерман Б. Мотивация к работе : пер.с англ. Куликова Д. А. М. : Вершина, 2007. 240 с.

References:

1. Adams, J. S., L. Berkowitz (1965). Inequity in social exchange. *Advances in Experimental social psychology*, (Vol. 2), New York: Academic press, 267-299.
2. System of remuneration of civil servants (2021, November 15). *Zvit za rezultatamy opytuvannya derzhavnykh sluzhbovtiv*. URL: <https://nads.gov.ua/oplata-praci-derzhavnih-sluzhbovciv/zvit-za-rezultatami-opituvannya-sistema-oplati-praci-derzhavnih-sluzhbovciv>
3. Locke E. A., Latham G. P. A theory of goal setting and task performance. URL: https://www.researchgate.net/publication/232501090_A_Theory_of_Goal_Setting_Task_Performance
4. Resolution of the Cabinet of Ministers: On approval of the Procedure for evaluating the performance of civil servants № 640. (2017, August, 23). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-p> (дата звернення 16.11.2021)
5. Zelinskyi S. E. (2016). Theoretical and methodological principles of comprehensive evaluation of civil servants. Kyiv: NADU.
6. Khokhauzen X. (2003). Motivation and activity: 2nd ed. St. Petersburg: Peter.
7. Anokhyn P. K. (1980). Key issues of functional system theory. М.: Nauka.

8. Niutten Zh. (2004). Motivation, action and perspective of the future. M.: Smysl.
9. Bernshtein N. A. (1990). Physiology of movements and activity. M.: Nauka.
10. Rodzhers K. R. (1994). A look at psychotherapy. Becoming human. M.: Yzdatelskaia hruppa «Prohress», «Unyvers».
11. Maslou A. (2011). New frontiers of human nature (translated from English by G. Ball, A. Popogrebsky). M.: Smysl: Alpyna non-fykshn.
12. Ehorshyn A. Y. (2006). Fundamentals of personnel management: textbook allowance for universities. M.: YNFRA-M.
13. Zaniuk S. (2002). Psychology of motivation. K. : Lybid.
14. Lukashevych V. V. (2007). Fundamentals of personnel management: textbook. allowance. M. : KNORUS.
15. Elmer B. Staats, (1988). Public service and the public interest. *Public Administration Review* 48, no. 2.
16. Paul C. Hewett and Mark R. Montgomery, (2001). Poverty and Public Services in Developing-Country Cities. *Policy Research Division Working Paper*, No.154. New York: Population Council. 601-605.
18. G. A. Brewer, S. C. Selden and R.L Facer II, (2000). Individual Conceptions of Public Service Motivation. *Public Administration Review* 60, no. 3: 254-264.
19. Incentive Systems: Incentives, Motivation, and Development Performance. UNDP Capacity Development Resource, conference paper no. 8, working draft, November 06. URL: <http://www.unpcdc.org/media/20669/incentive-systems-cp8%5B1%5D.pdf>
20. Voronko L. O., (2013). Successful career of the sovereign service: day, mind that factor, motivate. *Derzhavne upravlinnia: teoriya ta praktyka*. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_23.
21. Humei B. (1969). Introduction to Management Science. per. s fr. M. : Prohress.
22. Khertsberh F., Mosner B., Blokh Snyderman B. (2007). Motivation to work: translated from English. D. A. Kulikova. M. : Vershyna.

Р. Ф. Джафаров, аспірант кафедри державного управління
Навчально-наукового інституту публічного управління
та державної служби
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ІННОВАЦІЙНІ ФОРМИ РОБОТИ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД З ВИБОРЦЯМИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті досліджено традиційні та інноваційні форми роботи депутатів місцевих рад з виборцями. Місцева рада – це інститут реалізації права жителів громади, самостійно та через своїх представників вирішувати всі питання місцевого значення. Раду формують депутати як представники інтересів громади. Вони обираються безпосередньо громадянами і від них очікують вирішення нагальних суспільних завдань. Місцевий депутат відіграє особливу роль у територіальній громаді, оскільки саме він наділений повноваженнями як в місцевій раді, так і у своєму виборчому окрузі. Встановлено, що хоча Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» і визначає «взаємодію з виборцями» як обов'язок місцевого депутата, у той же час чітко не окреслює механізми та форми реалізації цього обов'язку, а також не передбачає наслідки та санкції у разі невиконання депутатами цих обов'язків. Відтак, рівень інтенсивності і результативності такої взаємодії залежали виключно від особистого сумління та бажання самих депутатів. Досліджено, що найбільш поширені форми взаємодії виборців з депутатами є: особистий прийом громадян; опрацювання звернень, заяв та скарг від виборців; взаємодія з групами виборців, громадськими організаціями, трудовими колективами підприємств, органами місцевої влади та місцевого самоврядування; комунікація із засобами масової інформації; оприлюднення періодичних звітів. З розвитком нових технологій депутати все більше використовують цифрові можливості для взаємодії з виборцями (електронні приймальні, електронні персональні кабінети, сторінки в соціальних мережах). Обгрунтовано, що особливості комунікації депутатів з виборцями відмінні у різних країнах. А форма та інтенсивність комунікації залежать від виборчої системи. У процесі дослідження виділено наступні сучасні форми взаємодії депутата місцевої ради з виборцями: електронне звернення, дана форма є досить не формалізованою і найчастіше реалізовується через соціальні мережі; консультації з громадськістю та анкетування за допомогою електронних платформ дозволяє досить швидко отримати зворотний зв'язок; електронне інформування та звітування, що сьогодні найчастіше реалізується через персональні акаунти депутатів місцевих рад у соціальних мережах.

Ключові слова: депутат місцевої ради, децентралізація, діджиталізація, місцева рада, електронне управління, інновація.

R. F. Jafarov. Innovative forms of work of deputy of local council with voters in modern condition

The article examines traditional and innovative forms of work of local council deputies with voters. The local council is an institution for the realization of the right of community residents to independently and through their representatives to resolve all issues of local importance. The council is formed by deputies as representatives of community interests. They are elected directly by the citizens and are expected to solve urgent social problems. The local deputy plays a special role in the territorial community, as he is endowed with powers both in the local council and in his constituency. It is established that although the Law of Ukraine "On the Status of Deputies of Local Councils" defines "interaction with voters" as a duty of a local deputy, at the same time does not clearly define the mechanisms and forms of this duty, and does not provide consequences and sanctions in case of non-fulfillment of these duties by deputies. Therefore, the level of intensity and effectiveness of such interaction depended solely on the personal conscience and desire of the deputies themselves. It is investigated that the most common forms of interaction of voters with deputies are: personal reception of citizens; processing of appeals, applications and complaints from voters; interaction with groups of voters, public organizations, labor collectives of enterprises, local authorities and local self-government bodies; communication with the media; publication of periodic reports. With the development of new technologies, deputies are increasingly using digital opportunities to interact with voters (electronic receptions, electronic personal offices, pages on social networks). It is substantiated that the peculiarities of deputies communication with voters differ in different countries. And the form and intensity of communication depend on the electoral system. In the course of the research the following modern forms of interaction of the deputy of the local council with voters are allocated: the electronic address, this form is rather not formalized and is most often realized through social networks; public consultations and questionnaires using electronic platforms allows you to get feedback fairly quickly; electronic information and reporting, which today is most often implemented through the personal accounts of local council deputies on social networks.

Key words: deputy of local council, decentralization, digitalization, local council, e-government, innovation.

Постановка проблеми. Динамічний розвиток сучасного світу вимагає нових підходів до організації державного управління. Надання якісних муніципальних послуг є неможливим без використання сучасних інформаційних технологій та телекомунікацій. Депутат місцевої ради відіграє особливу роль у територіальній громаді,

оскільки саме він наділений повноваженнями як в місцевій раді, так і у своєму виборчому окрузі. З розвитком нових технологій депутати все більше використовують цифрові можливості для взаємодії з виборцями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми депутатської діяльності були предметом дослідження як українських, так і зарубіжних науковців: О. В. Батанова, Ю. Ю. Бальція, А. О. Безуглова, В. В. Кравченко, А. Р. Крусян, В. Б. Кузьменко, Н. В. Мішиної, Б. А. Пережняка, Ю. Г. Просвирніна, М. Ф. Селівона, В. О. Сивова, М. А. Сич, А. А. Смирнова, Ю. М. Тодики, Є. А. Тихонової та інших. Проте проблема використання сучасних форми роботи депутатів місцевих рад з виборцями залишається досить актуальною й системно не вивченою в українському науковому просторі. Пошук інноваційних форм діяльності депутатів місцевих рад з виборцями в сучасних умовах є досить *актуальним завданням*.

Метою статті є дослідження інноваційних форми роботи депутатів місцевих рад з виборцями в умовах сучасних змін у системі місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування є невід’ємною складовою демократичного державного устрою. Місцева рада – це інститут реалізації права жителів громади, самостійно та через своїх представників вирішувати всі питання місцевого значення. Раду формують депутати як представники інтересів громади. Вони обираються безпосередньо громадянами і від них очікують вирішення нагальних суспільних завдань. Депутат місцевої ради відіграє особливу роль у територіальній громаді, оскільки саме він наділений повноваженнями як в місцевій раді, так і у своєму виборчому окрузі.

Відповідно до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» депутат, зокрема, має право:

- вносити проекти рішень місцевої ради та її виконавчих органів [5];
- брати участь у засіданнях постійної комісії, до складу якої він входить, та у пленарному засіданні ради із правом ухвального голосу [5];
- брати участь у засіданнях інших органів ради, до складу яких депутат не входить (інших постійних та тимчасових комісій, виконавчого комітету, комітетів), у нарадах та засіданнях структур виконавчих органів місцевої ради із правом дорадчого голосу [5];
- ініціювати висловлення недовіри міському, сільському, селищному голові, звільнення посадових осіб місцевої ради, а також ініціювати розпуск виконавчих органів ради [5];
- скеровувати депутатське звернення, запит, запитання, вимогу щодо усунення порушень законності та відновлення правопорядку, ініціювання проведення перевірок, невідкладний прийом [5].

Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» визначає головні обов’язки депутат місцевої ради у виборчому окрузі:

- захищати інтереси територіальної громади [5];
- виконувати доручення виборців у межах своїх повноважень [5];
- брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування [5];
- підтримувати зв’язок з виборцями, із територіальною громадою, трудовими колективами підприємств, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади [5]. Цей обов’язок передбачає оприлюднення контактної інформації для зв’язку із депутатом, належне й своєчасне надання відповідей на звернення громадян.
- не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців [5];
- брати участь у громадських слуханнях з питань, що стосуються його виборчого округу, в організації виконання рішень ради та її органів, доручень виборців, у масових заходах, що проводяться органами місцевого самоврядування на території громади або виборчого округу [5];
- вивчати громадську думку; вивчати потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні;
- вести регулярний, не рідше одного разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви і скарги членів територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення [5].

Відповідно до статті 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», депутат місцевої ради періодично, але не рідше одного разу на рік, зобов’язаний звітувати про свою роботу перед виборцями відповідного виборчого округу, об’єднаннями громадян [5]. Депутат зобов’язаний не пізніше, як за 7 днів, повідомити в місцевих засобах масової інформації (або в інший спосіб, визначений місцевою радою) про час і місце свого звітування [5]. Одночасно виникає можливість отримання пропозицій, заяв, скарг чи доручень від виборців.

Слід зазначити, що Закон України «Про статус депутатів місцевих рад», хоч і визначає «взаємодію з виборцями» як обов’язок місцевого депутата, у той же час чітко не окреслює механізми та форми реалізації цього обов’язку, а також не передбачає наслідки та санкції у разі невиконання депутатами цих обов’язків [5]. Відтак, рівень інтенсивності і результативності такої взаємодії залежали виключно від особистого сумління та бажання самих депутатів.

Найбільш поширені форми взаємодії виборців з депутатами: 1. Особистий прийом громадян. 2. Опрацювання звернень, заяв та скарг від виборців. 3. Взаємодія з групами виборців, громадськими організаціями, трудовими колективами підприємств. 4. Взаємодія з органами місцевої влади та місцевого самоврядування. 5. Комунікація із засобами масової інформації. Більшість депутатів є публічними особами і часто дають коментарі засобам масової інформації та інформують власних виборців про свою діяльність, пов'язану з проблематикою громади. 6. Оприлюднення періодичних звітів. Депутат місцевої ради періодично, але не рідше одного разу на рік, зобов'язаний звітувати про свою роботу перед виборцями відповідного виборчого округу [5]. У таких звітах депутати публікують статистичну інформацію свою діяльність, розгляд запитів і звернень, результати прийому громадян та іншу важливу інформацію. Такі звіти публікують у засобах масової інформації, на персональних веб-сайтах та в соціальних мережах. Нерідко такі звіти видаються у вигляді інформаційних буклетів. 7. Використання можливостей інтернету, соціальних мереж та інших засобів електронної комунікації з виборцями.

З розвитком нових технологій депутати все більше використовують цифрові можливості для взаємодії з виборцями. Більшість депутатів мають сторінки в соцмережах, а деякі навіть персональні сайти. Сучасні технології дозволяють депутатам оперативного інформування виборців про свою діяльність та отримувати зворотній зв'язок. Все більш популярними стають «електронні приймальні», куди звертаються виборці без прямого контакту з депутатом. Практики комунікації депутатів з виборцями відмінні у різних країнах. А форма та інтенсивність комунікації залежать, як правило, від виборчої системи.

Динамічний розвиток сучасного світу вимагає нових підходів до організації державного та, зокрема, муніципального управління. Електронне урядування є досить поширеним явищем у Норвегії, Великобританії, Канаді, Нідерландах, Данії, Німеччині [9]. В цих країнах держава гарантує визначений перелік суспільних послуг, пропонує електронні платформи для проведення віртуальних зборів, організовує громадські консультації та електронні публічні форуми, що значно підвищує залученість громадян до політики [9]. Науковці виділяють американську та європейську моделі електронного урядування. В американській моделі інформаційно-комунікаційні технології впливають на модернізацію політичної системи, а в європейській – відбувається адміністративне реформування державних інститутів [2, с. 84-88]. В обох моделях електронного урядування використання інформаційно-телекомунікаційних технологій сприяє використанню інноваційних форм управління, підвищує ефективність функціонування традиційних інститутів держави. Сучасні технології додатково легітимізують представницьку владу та збільшують довіру до неї за умови ефективної роботи електронних каналів зворотного зв'язку.

Під поняттям «електронний уряд» варто розуміти інформаційну систему для обміну інформацією та послугами в електронному вигляді між органами влади, громадянами, підприємствами, державними органами. Традиційно електронний уряд розглядали, як використання інформаційно-телекомунікаційних технологій для підвищення ефективності роботи державних установ та надання державних послуг в режимі онлайн [9]. Пізніше поняття електронного урядування розширилися, включивши використання урядом інформаційно-телекомунікаційних систем для проведення широкого спектру взаємодії з громадянами та бізнесом, а також відкритих державних даних та використання сучасних технологій для забезпечення інновацій в управлінні [9]. З одного боку, використання сучасних технологій у державному управлінні дозволяє більш ефективно надавати державні послуги громадянам і бізнесу, з іншого – скоротити фінансові витрати та час проведення операцій.

Українське законодавство, що визначає впровадження та побудову національної системи електронного урядування, нараховує кілька десятків нормативно-правових актів. Ще на початку 1990-х роках в Україні почали розробляти Національну програму інформатизації України. Однак, лише в 2010 році було ухвалено Концепцію розвитку електронного урядування в Україні [3], одного з найважливіших нормативно-правових документів для впровадження електронного урядування в країні в 2010-2014 роках. Метою цієї Концепції було визначення засад та створення умов для досягнення європейських стандартів якості послуг, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [3]. На жаль, більшість завдань Концепції так і не вдалося реалізувати з різних причин. План заходів на виконання Концепції не оновлювали роками.

Серед вагомих нормативно-правових документів слід згадати Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки. Основним завданням електронного урядування було передбачено створення (модернізацію) реєстрів даних громадян та юридичних осіб, податків і зборів, соціального страхування, нерухомого майна та земельних ділянок, забезпечення функціональної сумісності систем та здійснення обміну даними на операційному рівні замість подання довідок та інших документів [4]. У 2021 році розпочався запуск проекту Взаємодія – національної онлайн-платформи е-демократії [6].

Тобто в Україні поступово формувалися необхідні передумови для впровадження та використання електронного урядування. Сьогодні актуальними проектами електронного урядування в Україні можна є: єдиний державний портал адміністративних послуг, онлайн-сервіс державних послуг «Дія»; система електронної взаємодії органів виконавчої влади (система міжвідомчого електронного обміну документами); портал відкритих даних; електронні закупівлі (Prozorro), електронні продажі (Prozorro Sale); електронна взаємодія державних

інформаційних систем; електронна ідентифікація фізичної та юридичної особи за допомогою електронних цифрових підписів.

Вищезазначені форми електронного урядування відіграють важливе значення у процесах організації діяльності депутатів місцевих рад. Активне використання депутатами можливостей офіційних вебсайтів місцевих рад у процесі комунікації з виборцями прискорює зворотній зв'язок між сторонами, сприяє підвищенню прозорості їхньої діяльності [2, с. 84-88]. Застосування інструментів електронного урядування в діяльності місцевих рад дозволяє:

- покращити якість надання публічних послуг, мінімізувати корупційні ризики, підвищити мобільність громадян та бізнесу [9];
- підвищити ефективність роботи органів місцевого самоврядування, забезпечити управління громадою на принципах прозорості, відкритості, підзвітності, ефективності та результативності [10];
- стимулювати інвестиційну привабливість та конкурентоспроможність громади;
- забезпечити сталий соціально-економічний розвиток адміністративних одиниць [10].

Сучасними електронними формами взаємодії депутата місцевої ради з виборцями можна вважати:

– електронне звернення, дана форма є досить неформалізованою і найчастіше реалізовується через соціальні мережі. Тому доцільно на офіційному вебсайті місцевої ради створити електронний кабінет кожного депутата з функцією можливості направлення звернення, також необхідно забезпечити зворотній зв'язок між депутатом та виборцями (відповідь на звернення, публікація звітів в кабінеті, тощо). Що свою чергу підвищить відкритість та прозорість діяльності місцевого депутата.

– консультації з громадськістю та анкетування за допомогою електронних платформ дозволяє досить швидко отримати зворотний зв'язок щодо планів та оцінки діяльності депутатів місцевих рад [8, с. 15-26];

– електронне інформування та звітування, що сьогодні найчастіше реалізується через персональні акаунти депутатів місцевих рад у соціальних мережах. Такий вид комунікації дозволяє досить швидко інформувати жителів територіальних громад про рішення комісій, сесій, пояснювати власну позицію та отримувати зворотній зв'язок від виборців.

Висновок. Динамічний розвиток сучасного світу вимагає нових підходів до організації державного та, зокрема, муніципального управління. Сучасна модель діяльності депутатів місцевих рад має бути інноваційною, конкурентоздатною, орієнтованою на задоволення потреб жителів територіальних громад та, звісно, використовувати сучасні інформаційно-телекомунікаційні технології.

Список використаних джерел:

1. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. Київ. Юридична думка, 2010. 656 с.
2. Батанов О. В. Муніципальне право в умовах глобалізації. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 3. С. 84–88.
3. Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Розпорядження від 13 грудня 2010 року № 2250-р. *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80#Text> (дата звернення 13.01.2022).
4. Концепція розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження від 20 вересня 2017 року № 649-р. *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/250287124> (дата звернення 18.01.2022).
5. Про статус депутатів місцевих рад: України від 11 липня 2002 року № 158. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15/ed20211116#Text> (дата звернення: 21.01.2022).
6. Реформа децентралізації. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vradyuvannya/reforma-decentralizatsiyi> (дата звернення 24.01.2022).
7. Савчин М. В. Правовий статус депутатів місцевих рад. Муніципальне право України: підручник. Київ: Правова єдність, 2017. 457 с.
8. Петришина М. О. Загальні засади запровадження інноваційної, моделі розвитку української, держави: муніципальний аспект. *Право та інновації*. 2018. № 4. С. 15-26.
9. Does E-Government Improve Government Capacity? Evidence from Tax Administration and Public Procurement. *Development Economics 2016 World Development Report Team*. 2016. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/334481468193734893/pdf/WPS7657.pdf> (дата звернення 11.01.2022).
10. Extract from the Valencia Declaration 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, Spain, 15-16 October 2007). URL: <https://rm.coe.int/1680701699> (дата звернення 27.01.2022).

References:

1. Batanov O. V. (2010) *Municipalna vlada v Ukraini: problemy teorii i praktyky: monografiya* [Municipal power in Ukraine: problems of theory and practice: monograph]. Kyiv: Legal opinion (in Ukrainian).

2. Batanov O. V. (2019) *Municipal law in the context of globalization*. *Journal of Kyiv University of Law*, vol. 3, pp. 84-88.
3. *Konceptsiya rozvytku elektronnoho uryaduvannya v Ukraini*. *Orde*, № 2250-p (2010, December 20) Cabinet of Ministers of Ukraine. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250287124> (accessed: January 18, 2022).
4. *Konceptsiya rozvytku elektronnoho uryaduvannya v Ukraini*: *Orde*, № 649-p (2017, September 20) Cabinet of Ministers of Ukraine. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250287124> (accessed: January 18, 2022).
5. *Pro status deputativ mistsevykh rad*: *Law of Ukraine*, № 158 (2002, July 11) Verkhovna Rada Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17#Text> (accessed: January 21, 2022).
6. *Reforma decentralizatsiyi*. Government portal. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizatsiyi> (accessed: January 24, 2022).
7. Savchyn M. V. (2017) *Pravovyj status deputativ miscevykh rad*. *Municipal law of Ukraine: textbook*. Kyiv: Legal unity (in Ukrainian).
8. Petryshyna M. O. (2018) *Zagalni zasady zaprovadzhennya innovacijnoyi, modeli rozvytku ukrayinskoyi, derzhavy: munitsypalnyj aspekt* [General principles of innovation introduction, model of development of Ukrainian state: municipal aspect]. *Law and innovation*, vol. 4, pp. 15-26.
9. Does E-Government Improve Government Capacity? Evidence from Tax Administration and Public Procurement (2016). *Development Economics 2016 World Development Report Team*. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/334481468193734893/pdf/WPS7657.pdf> (accessed: January 11, 2022).
10. Extract from the Valencia Declaration 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, Spain, 15-16 October 2007). URL: <https://rm.coe.int/1680701699> (accessed: January 27, 2022).

Н. В. Коробчинська, аспірантка кафедри
«Публічне управління та адміністрування»
КЗВО «Вінницька академія безперервної освіти»

МОНІТОРИНГ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Визначено, що в умовах децентралізації та реформування системи охорони здоров'я важливим є забезпечення населення громади якісним медичним обслуговуванням.

Чинними нормативно-правовими актами визначено обов'язок органів місцевого самоврядування щодо організації медичного обслуговування населення, разом з тим, завдяки децентралізації влади відбулась децентралізація ресурсу та фінансового забезпечення, на місцеві громади покладено низку повноважень та можливостей у сфері охорони здоров'я. Отже, в сучасних умовах у органів місцевого самоврядування з'явилися не тільки нові обов'язки, але і нові можливості. Тому вкрай важливим є оптимальне управління, при якому забезпечується ефективно та достатнє виконання обов'язків у сфері охорони здоров'я при оптимальному ресурсному забезпеченні.

З метою забезпечення необхідного обсягу та видів медичної допомоги на місцевому рівні повинна бути налагоджена ефективна система управління системою охорони здоров'я.

Ефективне управління та раціональне використання ресурсів органами місцевого самоврядування можливе за умови систематичного та оперативного моніторингу діяльності системи охорони здоров'я на місцевому рівні.

Доцільним є впровадження автоматизованої системи моніторингу, яка включає в себе процеси обліку даних, формування зведених даних, які відповідають запиту місцевої громади, формування показників, які є динамічними в залежності від поставлених завдань в сфері охорони здоров'я, візуалізацію отриманих результатів в розрізі порівняння у часі, просторі, структурних одиниць системи тощо.

Автоматизована система моніторингу системи охорони здоров'я на місцевому рівні може бути ефективним інструментом моніторингу та забезпечувати необхідні аспекти управління у сфері охорони здоров'я.

Налагоджена автоматизована система моніторингу системи охорони здоров'я є засобом отримання достовірної та широкоформатної інформації, необхідної для прийняття та впровадження управлінських рішень, перевірки та контролю виконання прийнятих рішень. Крім того, дані, отримані за результатами моніторингу є основою для розуміння потреб системи охорони здоров'я на місцевому рівні, розробки та впровадження програм підтримки і розвитку у сфері охорони здоров'я та спрямуванні ресурсу, для стратегічного планування тощо.

У даному дослідженні запропоновано алгоритми використання моніторингу системи охорони здоров'я на рівні місцевого самоврядування. Вперше представлено алгоритми та підходи до виконання завдань та досягнення результату у сфері охорони здоров'я місцевого рівня.

Ключові слова: публічне управління та адміністрування, система охорони здоров'я, місцеве самоврядування, система моніторингу.

N. V. Korobchynska. Automated quality monitoring system for medical care of the population at the local level

It is determined that in the conditions of decentralization and reform of the health care system it is important to provide the community with quality medical care.

Current regulations define the obligation of local governments to organize health care, however, due to the decentralization of power, decentralization of resources and financial support, local communities have a number of powers and opportunities in the field of health care. Thus, in modern conditions, local governments have not only new responsibilities, but also new opportunities. Therefore, it is extremely important to have optimal management, which ensures efficient and sufficient performance of health care responsibilities with optimal resources.

In order to provide the necessary amount and types of medical care at the local level, an effective health care management system must be established.

Effective management and rational use of resources by local governments is possible under the condition of systematic and operational monitoring of the health care system at the local level.

It is advisable to implement an automated monitoring system, which includes data accounting processes, the formation of aggregate data that meet the needs of the local community, the formation of indicators that are dynamic depending on the tasks in health care, visualization of results in comparison time, space, structural units of the system, etc.

An automated health care monitoring system at the local level can be an effective tool for monitoring and providing the necessary aspects of health care management.

A well-established automated health system monitoring system is a means of obtaining reliable and wide-ranging information necessary for making and implementing management decisions, verifying and monitoring the implementation of decisions. In addition, the data obtained from the monitoring results are the basis for understanding the needs of the health care system

at the local level, development and implementation of support and development programs in the field of health care and resource allocation, strategic planning, etc.

This study proposes an algorithms for using health system monitoring at the local government level. For the first time, algorithms and approaches to performing tasks and achieving results in the field of local health are presented.

Key words: public administration, health care system, local self-government, monitoring system.

Постановка проблеми. За останні роки відбулись системні зміни, пов'язані з адміністративною реформою та реформою в системі медичного обслуговування населення. [1,2] Наразі реформа децентралізації триває, відбулась передача низки повноважень та фінансів від державної влади органам місцевого самоврядування.

В результаті реформи медичної галузі діяльність системи охорони здоров'я вийшла на новий рівень, набули особливих рис соціальний, економічний, кадровий, інноваційний аспекти діяльності охорони здоров'я.

З основних аспектів реформи системи охорони здоров'я – вибір лікаря та закладу охорони здоров'я (принцип «гроші ідуть за пацієнтом»), фінансування гарантованих медичних послуг відповідно до договорів з Національною службою здоров'я України про медичне обслуговування населення; автономізація закладів охорони здоров'я, цифровізація системи охорони здоров'я. Зазначені зміни дають поштовх до конкуренції та покращення якості медичних послуг. Крім того, закладам охорони здоров'я визначені певні ролі та маршрути надання медичної допомоги в межах госпітального округу.

Разом з тим, на місцевому рівні розробляються програми у сфері охорони здоров'я, проводиться планування мережі та ресурсного забезпечення.

В свою чергу реалізовані зміни (реформи) впровадили в систему охорони здоров'я нові підходи до організації діяльності системи охорони здоров'я на місцевому рівні. Враховуючи розширення повноважень, зростання ресурсу, можливостей та відповідальності органів місцевого самоврядування суттєвим та важливим є ефективне функціонування системи охорони здоров'я на місцевому рівні. На місцевому рівні повинна бути налагоджена система аналізу процесу та результату діяльності муніципальної системи охорони здоров'я. Якісний, системний моніторинг, контроль та оцінювання діяльності системи охорони здоров'я на місцевому рівні є важливим аспектом для розвитку та ефективного керівництва системою охорони здоров'я, як результат – якісного медичного обслуговування населення громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Метою реформи системи охорони здоров'я є створення та запровадження нової моделі фінансування, яка передбачає чіткі та прозорі гарантії держави щодо обсягу безоплатної медичної допомоги, ефективний та справедливий розподіл публічних коштів та скорочення неформальних платежів, створення стимулів до поліпшення якості надання медичної допомоги населенню державними і комунальними закладами охорони здоров'я. Мережа державних і комунальних закладів охорони здоров'я формується з урахуванням потреб населення у медичному обслуговуванні, необхідності забезпечення належної якості такого обслуговування, своєчасності, доступності для громадян, ефективного використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів. [3].

Наразі напрацьовані та затверджені нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування в сфері охорони здоров'я. В той же час процес вдосконалення системи управління в нових умовах триває. Дослідження та публікації щодо контролю та управління системою охорони здоров'я описані різними авторами стосовно системи охорони здоров'я національного рівня, аспекти організації медичного обслуговування населення на місцевому рівні не суперечать загальним потребам та вимогам. Але в нових умовах реформування та децентралізації потребують детального дослідження питання організації системи моніторингу та управління діяльністю системи охорони здоров'я на місцевому рівні.

Мета статті – дослідження та узагальнення практичних результатів щодо організації системи моніторингу та контролю, управління системою охорони здоров'я на місцевому рівні в умовах адміністративної реформи та реформи охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу.

Повноваження та обов'язок органів місцевого самоврядування щодо забезпечення належної якості медичного обслуговування населення громади визначено у нормативно-правових актах.

Так, відповідно до Конституції (статті 3, 49, 92) визначено, що найвищою соціальною цінністю є людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека; охорона здоров'я населення забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм, держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування [4].

Закон України Основи законодавства про охорону здоров'я та інші відповідні акти законодавства регулюють суспільні відносини у сфері охорони здоров'я. Основними принципами охорони здоров'я в Україні є: відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна і фінансова забезпеченість; попереджувально-профілактичний характер, комплексний соціальний, екологічний та медичний підхід до охорони здоров'я; багатуокладність економіки охорони здоров'я

і багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з монополізацією та заохоченням підприємництва і конкуренції; децентралізація державного управління, розвиток самоврядування закладів та самостійності працівників охорони здоров'я на правовій і договірній основі [5].

Відповідно до статті 13 Основ законодавства України про охорону здоров'я, складовою частиною державної політики охорони здоров'я в Україні є політика охорони здоров'я, що формується зокрема, органами місцевого самоврядування та відображає специфічні потреби охорони здоров'я населення, яке проживає на відповідних територіях. Мережа державних і комунальних закладів охорони здоров'я формується з урахуванням планів розвитку госпітальних округів, потреб населення у медичному обслуговуванні, необхідності забезпечення належної якості такого обслуговування, своєчасності, доступності для громадян, ефективного використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів.

Стаття 14 Основ затверджує, що реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи виконавчої влади. Виконавчі органи територіальних громад здійснюють управління комунальними закладами охорони здоров'я, організацію їх матеріально-технічного, кадрового та фінансового забезпечення відповідно до закону.

Отже, нормативно-правовими актами затверджено обов'язок органів місцевого самоврядування забезпечувати безпосереднє керівництво системою медичного забезпечення населення громади, зокрема проводити контроль за обсягом та якістю медичних послуг.

Діючи на сьогодні нормативно-правові акти (Конституція України, Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», Закон України «Про інформацію», Закон України «Про доступ до публічної інформації», Закон України «Про державну статистику») встановлюють обов'язок органів державної влади та місцевого самоврядування забезпечити право громадян на отримання достовірної статистичної інформації шляхом створення умов для виконання органами статистичного спостереження своїх безпосередніх функцій на належному рівні. Стаття 7 Основ законодавства України про охорону здоров'я затверджує гарантії права на охорону здоров'я, так Держава згідно з Конституцією України гарантує всім громадянам реалізацію їх прав у сфері охорони здоров'я зокрема організовує державну систему збирання, обробки і аналізу соціальної, екологічної та спеціальної медичної статистичної інформації.

Також чинне законодавство встановлює обов'язок організації забезпечення місцевого самоврядування статистичною інформацією з метою оперативного отримання, зведення, перевірки достовірності, якісного моніторингу, аналізу медико-статистичної інформації. Організація даного розділу діяльності впливає на оперативність, вчасність та напрями реагування галузі охорони здоров'я, на прийняття управлінських рішень, зокрема рішень щодо фінансування тих чи інших потреб галузі, допомагає уникати неефективного використання бюджету громади: «фінансувати непотрібне або не забезпечувати необхідним».

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про інформацію», право на інформацію забезпечується створенням механізму реалізації права на інформацію, створенням можливостей для вільного доступу до статистичних даних, баз даних, інформаційних ресурсів, тощо. Інформаційна система органів місцевого самоврядування – це сукупність технічних, програмних, комунікаційних та інших засобів, які забезпечують процес збирання, накопичення, опрацювання, поширення, збереження, захисту та використання статистичної інформації [6].

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що зазначені нормативно-правові акти, у їх сукупності, з одного боку встановлюють обов'язок органів державної влади та місцевого самоврядування забезпечити право громадян на отримання достовірної статистичної інформації. З іншого боку існує обов'язок власне органів місцевого самоврядування володіти інформацією та проводити оперативну оцінку діяльності галузі охорони здоров'я, уникати перевитрат або недостатності ресурсу у сфері охорони здоров'я громади, також існує потреба у можливості і здатності вчасного та відповідного швидкого і адекватного реагування.

В умовах самоврядування, децентралізації та реформування системи охорони здоров'я організація процесу отримання достовірної інформації, якісного моніторингу та контролю у сфері охорони здоров'я є важливим аспектом ефективного управління. Так, органи місцевого самоврядування повинні керуватись достовірною інформацією щодо стану здоров'я населення громади, потреб та можливостей надання медичних послуг, ефективності роботи міських комунальних закладів охорони здоров'я. Органи місцевого самоврядування повинні вчасно та в повному обсязі отримувати інформацію, необхідну для планування мережі закладів, удосконалення структури та функцій закладів охорони здоров'я комунальної форми власності, розробки напрямів розвитку згідно з потребами населення, планування видів та обсягів медичного обслуговування населення, зокрема забезпечення надання у комунальних закладах охорони здоров'я медичних послуг населенню відповідно до програми медичних гарантій. В тому числі органи місцевого самоврядування повинні отримувати показники ефективності виконання місцевих програм у сфері охорони здоров'я, оцінювати їх вплив на стан і якість надання медичної допомоги населенню. Зокрема на основі отриманих даних проводити оцінку ефективності фінансування тих чи інших заходів. Максимальна ефективність діяльності досягається за умови досягнення якісних послуг при оптимальному вкладенні ресурсу.

Діяльність будь-якої системи муніципальної діяльності повинна бути ефективною та контрольованою. Організація відповідної системи моніторингу та контролю діяльності системи охорони здоров'я громади забезпечує можливість ефективного управління, прийняття своєчасних та обґрунтованих рішень, раціонального фінансування та оптимального використання наявного ресурсу. В свою чергу організація систематичного та ефективного моніторингу та контролю діяльності системи охорони здоров'я сприяє розвитку системи охорони здоров'я на місцевому рівні.

Отже, виконуючи вимоги чинного законодавства щодо забезпечення громади медико-статистичними даними, беручи до уваги потреби місцевої громади в галузі охорони здоров'я, керуючись нормами закону України «Про місцеве самоврядування», враховуючи умови децентралізації повинна бути забезпечена система моніторингу та контролю.

Моніторинг (укр. спостереження, від англійської monitor – стежити, спостерігати) – це система постійного спостереження за станом системи і процесами що відбуваються в ній, результати якого служать для обґрунтування управлінських рішень. При автоматичному контролі відбувається отримання і обробка інформації про стан об'єкта і зовнішніх умов для виявлення подій, що визначають управлінські дії. Подією може бути будь-який якісний результат. [7]

Моніторинг в системі охорони здоров'я – це система збирання, зберігання та розповсюдження інформації про систему охорони здоров'я чи окремі її елементи, яка дозволяє уявити стан об'єкта в будь-який момент часу, його розвиток і забезпечує потрібною інформаційною основою для прийняття обґрунтованих управлінських рішень, спрямованих на досягнення заданих цілей розвитку об'єкта.

Використовують дві системи моніторингу та контролю: на основі внутрішнього аудиту (в закладі охорони здоров'я) та зовнішній аудит – моніторинг та контроль муніципалітету. За результатами обох систем формуються висновки, пропозиції, рішення, проводиться модифікація діяльності системи, впроваджуються нові моніторингові показники.

Актуальність застосування моніторингу у сфері охорони здоров'я обумовлена розвитком потреб місцевого самоврядування у якісному медичному обслуговуванні населення громади. В свою чергу моніторинг повинен бути пов'язаний з усіма функціями та стадіями управління. Зв'язок моніторингу з іншими функціями управління полягає у тому, що кожна функція управління є метою моніторингу.

Моніторинг повинен мати місце всюди, де фактичне значення порівнюється із запланованим. Однією з необхідних умов і основ моніторингу системи охорони здоров'я є нормування, оскільки саме з нормою порівнюються фактичні результати. В той же час порівняння реальних результатів з еталонами і нормами в діяльності системи охорони здоров'я є лише одним із компонентів та етапів моніторингу, після якого здійснюється змістовне оцінювання і корекція. Головна задача моніторингу полягає у зменшенні різниці між плановим та фактичним значенням. За результатами використання моніторингу і оцінювання системи охорони здоров'я територіальної громади з'ясовано, що висновки та заходи управління будуть настільки ефективні, наскільки коректно задані та використані норми і стандарти. В той же час потрібно пам'ятати, що моніторинг це зокрема і засіб виявлення помилок у самих цілях, планах, нормах.

Для оцінки та контролю діяльності системі охорони здоров'я територіальної громади доцільно використовувати такі види моніторингу:

1. В залежності від масштабу цілі – стратегічний, тактичний, оперативний.
2. За організаційними формами – індивідуальний, груповий, фронтальний.
3. За етапами – вхідний, проміжний, підсумковий.
4. За часовою залежністю – ретроспективний, попереджувальний, поточний.
5. За частотою процедур – разовий, періодичний, систематичний.
6. За охопленням об'єкта спостереження – локальний, вибіркового, суцільний.
7. За формами об'єкт-суб'єктних відношень – зовнішній, взаємоконтроль, самоаналіз.
8. За використаним інструментарієм – стандартизований, не стандартизований, матричний.

В систему охорони здоров'я Вінницької міської територіальної громади входять муніципальні заклади охорони здоров'я (комунальні некомерційні підприємства та комунальні підприємства) та заклади охорони здоров'я приватної форми власності. В рамках взаємодії по забезпеченню населення медичними послугами впроваджено державно-приватне партнерство.

Населення громади отримує медичні послуги відповідно до програми медичних гарантій медичного обслуговування населення, медичне обслуговування поза межами програми медичних гарантій забезпечується на основі впроваджених платних послуг відповідно до вимог чинного законодавства, також за договорами страхування. В закладах охорони здоров'я заохочується медичний туризм.

Цілі діяльності системи охорони здоров'я громади – збереження здоров'я населення – насамперед розвиток профілактичного напрямку, надання якісних медичних послуг, зокрема з використанням інноваційних технологій та новітніх методик. Як результат досягнення цілі – покращення стану здоров'я населення громади, зменшення втрати працездатності та передчасної смертності населення.

В умовах реформування та децентралізації на рівні територіальної громади була впроваджена модель діяльності системи охорони здоров'я, максимально орієнтованої на результат, якість та ефективність.

Розвиток цифрових технологій та впровадження їх у діяльність системи охорони здоров'я дали поштовх до розвитку медичної статистики, оптимізації збору, обробки, аналізу та збереження статистичної інформації територіальної громади, що забезпечило можливість впровадити автоматизовану систему моніторингу та контролю.

Для визначення якості, результативності та ефективності діяльності системи охорони здоров'я на місцевому рівні застосовано можливість медичної інформаційної системи та впроваджено автоматизовану систему моніторингу та контролю діяльності муніципальної системи охорони здоров'я. Розроблений та впроваджений алгоритм моніторингу та контролю діяльності адаптований під потреби територіальної громади. Крім іншого, дана модель алгоритму синхронізована у часі та просторі – при приєднанні нових територій дана модель накладається на приєднану систему охорони здоров'я.

При управлінні якістю діяльності системи охорони здоров'я на місцевому рівні важливу роль має об'єктивне оцінювання поточного стану об'єкта управління, за своєю суттю воно є концентрованою інформацією про досліджуваний об'єкт та є інформаційним ресурсом управління і ключовим фактором для прийняття управлінського рішення.

Найважливішим критерієм для оцінювання ефективності діяльності системи охорони здоров'я є ступінь досягнення цілей.

Відомо, що управління досягає цілей, якщо воно складається з трьох процесів (компонентів):

1. Перспективне планування.
2. Об'єктивне оцінювання поточного стану (аналіз ситуації).
3. Формулювання цільового управляючого впливу.

Основним процесом системи охорони здоров'я громади є медична діяльність, але її здійснення можливе тільки за певних умов, які створюються допоміжним процесом узгодження цих процесів, а також для виведення їх на задані цілі. З даною метою здійснюється процес управління.

Об'єкти управління – діяльність системи охорони здоров'я громади (основні та допоміжні процеси). Суб'єкт управління – це власне процес управління.

Зворотний зв'язок між об'єктами управління і суб'єктом управління забезпечується моніторингом.

Модель моніторингу та управління системою охорони здоров'я територіальної громади представлена на малюнку 1.

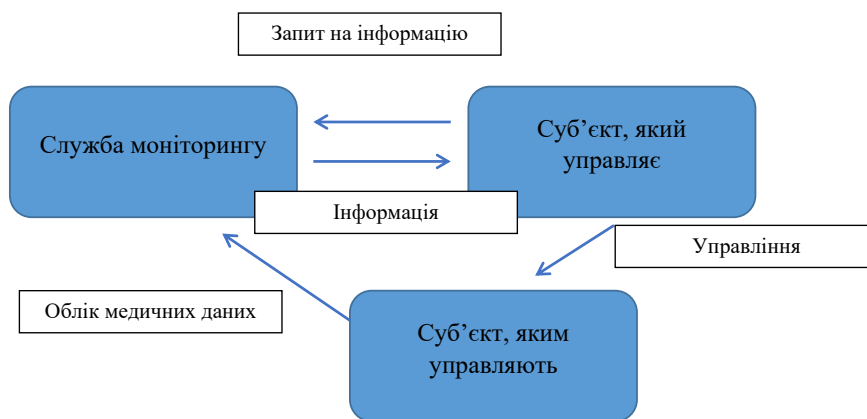


Рис. 1

Розроблена інформаційна технологія моніторингу якості системи охорони здоров'я забезпечує можливість одержання, оброблення, аналізу і розповсюдження інформації про якість ресурсів системи охорони здоров'я, якість процесів, що відбуваються в ній і якість результатів цих процесів з метою ефективного управління системою охорони здоров'я на місцевому рівні.

Підходом до побудови моделі медичного забезпечення населення громади було розуміння, що ефективне управління діяльністю системи охорони здоров'я на місцевому рівні і прогнозуванням змін можливе тільки на основі неперервного потоку інформації про її стан та процеси.

Даний алгоритм моніторингу та контролю ґрунтується на використанні його усіма учасниками автоматизованої системи та передбачає спрощення обліку та автоматичне формування зведених даних.

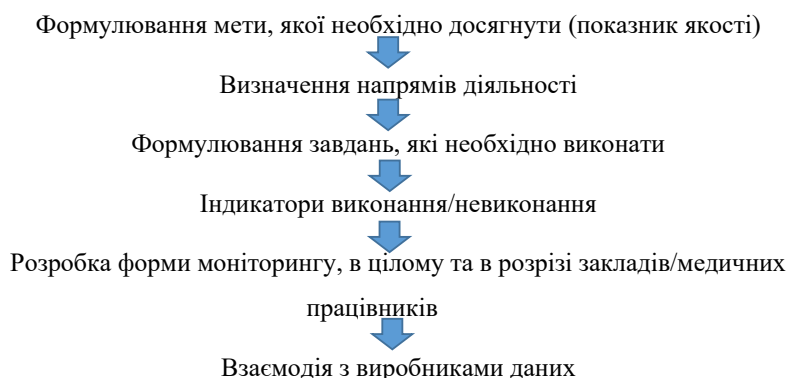
Складові частини системи моніторингу та контролю на рівні територіальної громади представлені на малюнку 2.



Рис. 2

Для управління системою охорони здоров'я на рівні громади забезпечуються наступні заходи:

1. Визначення цілей діяльності та управління системою охорони здоров'я.
2. З'ясування (вимірювання) початкового стану процесу, яким управляють та результатів діяльності системи охорони здоров'я: ресурс, потужності, напрями та види діяльності, стан здоров'я населення, потреби у медичній допомозі тощо.
3. Експертна оцінка початкового стану; з'ясування напрямів та потреб у діяльності системи охорони здоров'я.
4. Визначення програми дій для досягнення мети, затвердження критеріїв вимірювання результатів діяльності, визначення проміжних цілей та індикаторних показників, які характеризують основні перехідні стани процесу.
5. За допомогою цифрових технологій впровадження та забезпечення систематичного контролю за процесом, яким управляють, та результатом, також забезпечення систематичного зворотного зв'язку процесу та результату.
6. Оброблення отриманої інформації.
7. Регулювання та коригування діяльності системи охорони здоров'я: формування та здійснення дій, що регулюють.



Отже, моніторинг системи охорони здоров'я на місцевому рівні складається з процесів збирання, оброблення, зберігання та розповсюдження інформації про об'єкт моніторингу, а також процесів аналізу станів об'єкта і прогнозування його розвитку.

В свою чергу процес збирання інформації включає в себе три процеси: введення (облік), вимірювання (отримання зведених даних) та оцінювання.

Раціонально також використовувати візуалізацію отриманих даних з використанням графічних даних. Завдяки візуалізації можливо відслідковувати тренди, тенденції та закономірності, робити порівняння.

В свою чергу об'єкт моніторингу може бути представлений одним чи кількома елементами. Моніторинг відбувається за участю суб'єкта моніторингу та з урахуванням його потреб.

Схема технології моніторингу діяльності системи охорони здоров'я на місцевому рівні представлена на малюнку 3.

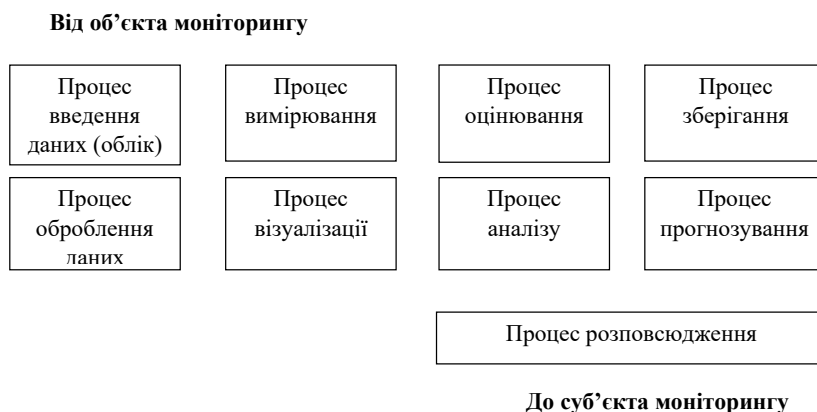


Рис. 3

Процес введення забезпечує введення облікових даних, що відображають ознаки об'єкта та параметри його стану. Стан кожного об'єкта моніторингу описується певними даними, які враховують характерні особливості цього об'єкта. Всі дані одержують шляхом вимірювання та оцінювання характеристик стану одиничного об'єкта.

Процес вимірювання забезпечує зведення даних та одержання значень стану об'єкта моніторингу, які можливо порівнювати з базою порівняння (еталоном, нормативом і т.ін.).

Процес оцінювання якості об'єкта моніторингу здійснюється на основі результатів вимірювань та порівняння з показниками якості.

Одним із процесів технології моніторингу має бути процес розповсюдження даних, які забезпечують доступ до результатів моніторингу всіх зацікавлених суб'єктів з урахуванням наданих їм прав щодо отримання інформації певного виду.

Результати моніторингу якості потрібні в першу чергу суб'єктам моніторингу для здійснення ефективного управління якістю об'єкта.

Для системи охорони здоров'я територіальної громади розроблені стратегічні показники-індикатори якості та ефективності, використані можливості емпіричного підходу до обліку та формування зведених даних, впроваджені моніторингові форми та звіти, весь можливий процес автоматизовано за допомогою цифрових технологій та побудови логічних моделей.

Метою впровадження запропонованих алгоритмів була можливість комплексно та деталізовано визначати аспекти якості діяльності системи охорони здоров'я в межах територіальної громади та як результат досягати принципів управління якістю.

В організації й здійсненні моніторингу системи охорони здоров'я на місцевому рівні виділяють такі етапи:

1. Визначаються теоретичні та методичні засади моніторингу створюються нормативні документи, що регулюють і спрямовують моніторингові дослідження, розробляються системи основних показників і критеріїв якості діяльності системи охорони здоров'я.

2. Розробляються та відпрацьовуються механізми здійснення моніторингових досліджень: збирання, аналізу, перевірки отриманих результатів, оброблення статистичних даних, їх оцінювання.

3. Виконання програми моніторингових досліджень отримання інформації.

4. Оброблення та аналіз даних.

Розвиток системи охорони здоров'я розглядається як процес переходу до нового кращого стану, при цьому використовуються два типи моделей моніторингу:

1. Стаціонарна модель – оцінює поточний стан ресурсів.

2. Динамічна модель – оцінює приріст ресурсів.

В процесі управління виникає потреба у отриманні даних щодо поточного стану системи (оперативні он-лайн дані) або у розробці алгоритму для досягнення бажаного результату.

В одних випадках ціль полягає в тому, щоб підтримувати необхідний показник в певних межах, в інших випадках ціль управління полягає в зміні стану процесу, яким управляють і спрямування цього процесу до заздалегідь визначеного стану. Отже, у разі, якщо отриманий результат відрізняється від бажаного та потребує зміни, необхідно обміркувати кроки, які необхідно зробити, щоб досягти іншого результату, сформулювати алгоритм дій за пропонованою моделлю.

Виділяємо два основних підходи до використання алгоритмів моніторингу та регулювання:

1. Відштовхуємось від початкового стану, робимо кроки та відслідковуємо зміни, моделюємо та прогнозуємо результат і наслідки, забезпечуємо регулювання та коригування.

2. Відштовхуємось від бажаного результату (стану системи) – маємо певне завдання, моделюємо процес переходу системи із початкового стану в кінцевий, формуємо завдання (розділяємо його на частини), проводимо моніторинг виконання завдань. Отже, забезпечуємо моніторинг та аналіз отриманих результатів та виконання необхідних дій.

Отже, використання того чи іншого алгоритму залежить від того, що є основою мети моніторингу – оцінка початкового стану або досягнення бажаного стану системи.

Модель діяльності системи охорони здоров'я, що базується на систематичному зворотному зв'язку відображена на малюнку 4.

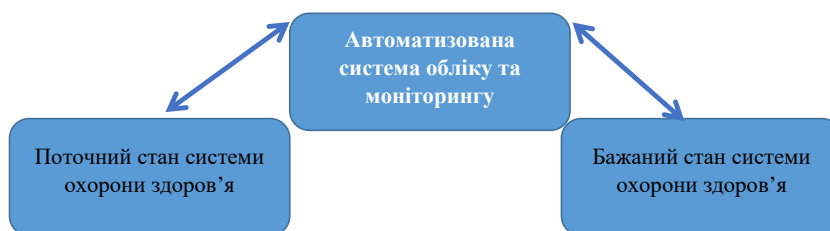


Рис. 4

Суттєвим фактором при впровадженні системи моніторингу було прагнення максимально використовувати існуючі облікові дані для формування нових звітів та моніторингових форм. Так, оцінюються потреби та існуючі облікові форми, формується логічний алгоритм консолідації даних та забезпечується автоматичне формування необхідного звіту.

Для якісного моніторингу важливим є достовірний та уніфікований облік медичних даних на рівні первинних користувачів автоматизованого обліку.

Алгоритм моніторингу поточного стану системи охорони здоров'я – малюнок 5.

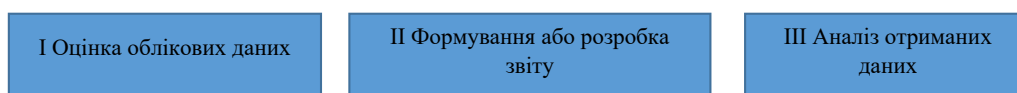


Рис. 5

Алгоритм моніторингу для досягнення бажаного стану системи охорони здоров'я – малюнок 6.

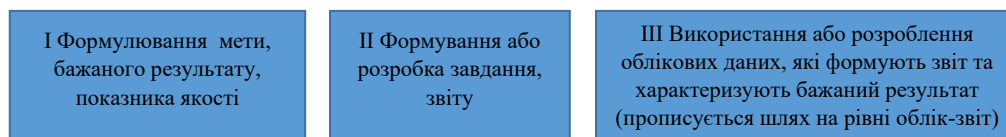


Рис. 6

Крім іншого, в процесі управління динамічно з'являються нові виклики та потреби, які повинні ретельно обліковуватись та забезпечувати оперативний зворотній зв'язок. У такому разі проводиться розробка індикаторів, показників та маркерів досягнення мети, формується зведений шаблон звіту, проводиться аналіз уже існуючої бази облікових форм, за потреби вносяться корективи та доповнення, наступний крок – впровадження обліку, систематичний моніторинг та отримання звітів, за потреби – внесення у алгоритм корективів та доповнень.

Отже, для ефективної діяльності системи охорони здоров'я необхідно забезпечувати систематичне управління якістю. Таке управління має здійснюватись шляхом реалізації двох взаємопов'язаних процесів по-перше моніторингу по-друге своєчасного виявлення недоліків. Отже, система неперервного спостереження за станом діяльності системи охорони здоров'я повинна бути вбудована в систему прийняття рішень. Можна використовувати управління за результатами або за процесом.

Моніторинг процесу є основою для раціонального управління в системі охорони здоров'я. Моніторинг процесу свідчить про ефективність використання ресурсу та прогнозує отримання кінцевого результату. Завдяки використанню моніторингу процесу є змога передбачити результат, уникати небажаного результату. Використання системи моніторингу якості процесу та безпосередній вплив на процес є основою для оцінки та характеристики діяльності системи охорони здоров'я на місцевому рівні та базисом для ефективного управління системою охорони здоров'я.

Процес функціонування системи охорони здоров'я на місцевому рівні має багато аспектів і може бути поданий у вигляді сукупності різноманітних процесів, які спрямовані на досягнення однієї цілі.

Процеси в діяльності системи охорони здоров'я можуть бути трьох видів:

1. Індивідуальний процес, що виконується окремими працівниками.
2. Функціональний (вертикальний процес), який відображає діяльність закладу охорони здоров'я по вертикалі і відповідає його структурі (в даному процесі відбувається взаємодія керівників структурних підрозділів та працівників).

3. Горизонтальний процес (медична діяльність системи охорони здоров'я громади) – даний процес перетинає по горизонталі діяльність системи і є сукупністю взаємопов'язаних інтегрованих процесів.

В залежності від поставлених завдань проводиться моніторинг діяльності системи охорони здоров'я в формі «ресурс», «процес» або «результат».

Модель "Ресурс – Процеси – Результат" враховує ресурси, які використовуються, процеси, які відбуваються та отримані результати.

Логічна модель моніторингу, як основи управління – на малюнку 7.



Рис. 7

Виділяють такі види ресурсів: кадрові, матеріально-технічні, технологічні, фінансові, інформаційні і нормативно-правові.

Якість процесу визначає якість результатів. Для забезпечення якісного результату має бути забезпечена якість ресурсів і якість самого процесу.

В свою чергу результати моніторингу можуть бути проміжні та підсумкові.

Процесна модель моніторингу та управління зображена на малюнку 8.

Управління має загальну і локальні складові. Загальне управління забезпечує вирішення стратегічних задач, а локальне управління конкретних тактичних задач.

Модель загального управління зображена на малюнку 9.

Ресурси системи охорони здоров'я: кадрові, матеріально-технічні, інформаційні, нормативно-правові акти, фінансові.

Процеси: планування, контроль виконання, аналіз результатів діяльності, прийняття рішень.

Результати: плани, рішення, накази

Модель моніторингу діяльності системи охорони здоров'я та локального управління побудована аналогічно моделі загального управління, але стосується безпосередньо певних тактичних завдань та напрямів діяльності, зокрема закладу охорони здоров'я, як елементу та невід'ємного компоненту системи охорони здоров'я громади.

Локальне управління допоміжним процесом включає наступні види діяльності: планування, організацію, контроль видів діяльності, аналіз результатів діяльності, підготовку рішень, видання вказівок. Основними результатами цих видів діяльності є: плани діяльності, результати аналізу діяльності, рішення та вказівки.



Рис. 8

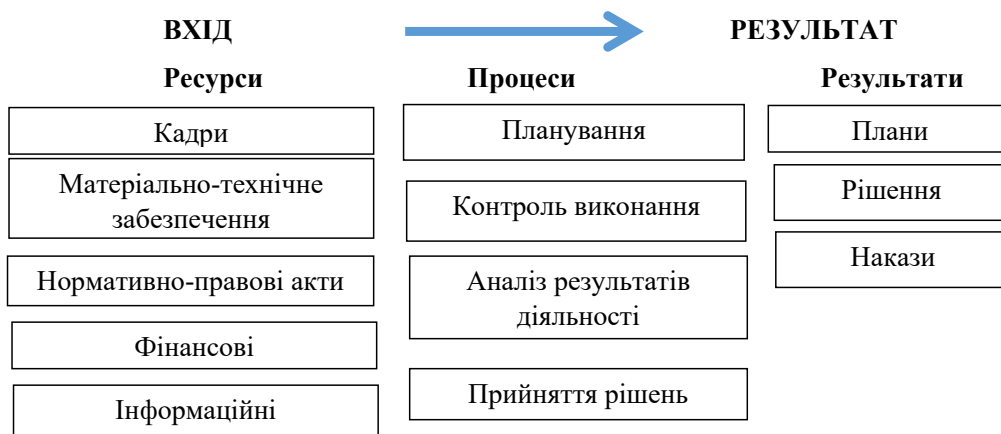


Рис. 9

При використанні даних алгоритмів моніторингу систематично вимірюємо основні параметри діяльності системи охорони здоров'я, які характеризують її стан у певних контрольних точках реального процесу переходу із початкового стану в кінцевий.

Завдяки впровадженню автоматичної системи моніторингу розробляються ефективні методи впливу на систему охорони здоров'я у разі виникнення небажаних відхилень.

За результатами впровадження моніторингу та контролю системи охорони здоров'я на місцевому рівні зроблено висновок, що при проведенні оцінювання результатів моніторингу та прийняття управлінських рішень необхідно обов'язково враховувати наступні аспекти:

1. Якість цілого об'єкта обумовлена якістю його складових частин.
2. Показником якості вищого рівня є інтегрований (комплексний) показник, який включає в себе різні показники простіших властивостей, які характеризують певний результат та формують комплексний показник.
3. Для одержання комплексної оцінки якості об'єкта різного розміру показники властивостей мають бути перетворені та зведені до однакової розмірності або подані в безрозмірний одиницях.
4. При визначенні комплексного показника якості кожен показник окремих властивостей має бути скоригований коефіцієнтом його вагомості.
5. Сума числових значень вагових коефіцієнтів всіх показників якості на будь-яких ієрархічних рівнях оцінювання має однакове значення.

Запропоновані алгоритми забезпечили отримання даних моніторингу, які враховують особливості різних видів моніторингу і забезпечують ефективну організацію підсистем оброблення, зберігання і візуалізації даних.

Отже, завдяки впровадженню цифрових технологій організована діяльність системи муніципальної охорони здоров'я, в якій забезпечено взаємодію та поєднання діяльності муніципальних закладів охорони здоров'я в єдину систему охорони здоров'я в межах єдиної галузі охорони здоров'я територіальної громади, усі підпорядковані заклади охорони здоров'я скоординовано функціонують в межах єдиної електронної медичної картки та єдиного електронного медичного інформаційного простору.

Запропонований алгоритм моніторингу та контролю системи охорони здоров'я на місцевому рівні забезпечує виконання статистичних, аналітичних та організаційних завдань, організаційно-аналітичну діяльність галузі охорони здоров'я, організацію діяльності єдиного медичного інформаційного простору та електронної системи охорони здоров'я на території громади, функціонування єдиної електронної медичної картки. В центрі уваги – мешканець громади, який звертається за медичною допомогою.

Особливо важливим є те, що завдяки використанню алгоритмів моніторингу та контролю з використанням цифрових технологій стало можливим проводити он-лайн скринінг усієї муніципальної системи охорони здоров'я (16 закладів охорони здоров'я) в режимі реального часу.

Алгоритм автоматизованої системи моніторингу та контролю системи охорони здоров'я є уніфікованим для усіх підпорядкованих муніципальних закладів охорони здоров'я. Моніторинг використовується на різних рівнях діяльності системи охорони здоров'я громади: профілактичний напрям, первинний рівень медичної допомоги, спеціалізована медична допомога: амбулаторний розділ, стаціонарна допомога.

Завдяки впровадженню моніторингу та контролю системи охорони здоров'я на місцевому рівні орган місцевого управління має змогу в режимі реального часу контролювати процес та результати виконання муніципальних програм, стратегій, концепцій, цілей у сфері охорони здоров'я, отже прогнозувати досягнення цілі, визначати потреби у ресурсі, забезпечувати ефективне фінансування необхідних заходів відповідно до обсягів потреб.

Важливим є те, що запропонована автоматизована система моніторингу та контролю використовується як інструмент для виконання стратегічних завдань та досягнення мети у сфері муніципальної системи охорони здоров'я.

Таким чином, завдяки застосуванню запропонованого алгоритму моніторингу та контролю діяльності, органи місцевого самоврядування оперативно отримують інформацію щодо діяльності системи охорони здоров'я, отже мають можливість ефективного управління та вчасного реагування та планування.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

1. В умовах самоврядування, децентралізації та реформування системи охорони здоров'я на місцевому рівні існує потреба в якісному моніторингу та контролі діяльності системи охорони здоров'я з метою ефективного управління та раціонального використання ресурсів.

2. Цифровізація системи охорони здоров'я на місцевому рівні дала змогу проводити оперативний моніторинг діяльності системи охорони здоров'я та ефективно використовувати і планувати ресурсне забезпечення, контролювати процес та забезпечувати управління результатом. Завдяки використанню цифрових технологій забезпечується взаємодія та поєднання діяльності всіх комунальних закладів охорони здоров'я в єдину систему охорони здоров'я в межах територіальної громади.

3. Можливості цифрових технологій в сфері охорони здоров'я не повинні обмежуватись функціонуванням медичної інформаційної системи та взаємодією з центральним компонентом баз даних в рамках взаємодії з НСЗУ. Доцільним є застосування цифрових технологій для побудови системи моніторингу діяльності системи охорони здоров'я на місцевому рівні. Доцільно налагоджена електронна система охорони здоров'я міської громади повинна забезпечувати координовану діяльність в межах електронної системи охорони здоров'я всіх користувачів (медичних працівників та мешканців громади). Доцільним є використання цифрових технологій для побудови системи моніторингу діяльності системи охорони здоров'я на місцевому рівні.

4. Вперше запропоновано алгоритми застосування автоматизованої системи моніторингу діяльності системи охорони здоров'я на місцевому рівні та її підсистем з використанням цифрових технологій, дана система враховує особливості різних видів моніторингу та забезпечує ефективну організацію підсистем оброблення, зберігання і візуалізації даних.

5. Запропонована система моніторингу забезпечує можливість одержання, оброблення, аналізу і розповсюдження інформації про якість ресурсів, процесів, що відбуваються і якість результатів цих процесів з метою ефективного управління системою охорони здоров'я. Запропонована система моніторингу системи охорони здоров'я на місцевому рівні базується на принципах управління якістю, комплексно та деталізовано описує аспекти якості діяльності системи охорони здоров'я, оцінюється якість та результативність діяльності системи охорони здоров'я, що забезпечує більш досконалий рівень управління якістю системи охорони здоров'я на місцевому рівні.

6. Як результат, на сьогоднішній день в умовах самоврядування, децентралізації та реформування системи охорони здоров'я територіальна громада володіє інформацією щодо стану здоров'я населення громади, потреб

та можливостей надання медичних послуг, ефективності роботи міських комунальних закладів охорони здоров'я. Територіальна громада отримує інформацію, необхідну для планування мережі закладів, удосконалення структури та функцій закладів охорони здоров'я комунальної форми власності, розробки напрямів розвитку згідно з потребами населення, планування видів та обсягів медичного обслуговування населення, в тому числі забезпечення надання пакету медичних гарантій медичного обслуговування населення у комунальних закладах охорони здоров'я. Також громада отримує показники ефективності виконання місцевих програм, їх вплив на стан і якість надання медичної допомоги населенню.

7. Завдяки впровадженій системі моніторингу та контролю в сфері охорони здоров'я забезпечена взаємодія та поєднання діяльності закладів охорони здоров'я в єдину систему охорони здоров'я в межах єдиної галузі охорони здоров'я територіальної громади, скоординовано діяльність всіх учасників електронної системи охорони здоров'я, забезпечено функціонування єдиного електронного медичного інформаційного простору на території громади.

8. Отже, запропонована модель моніторингу та контролю забезпечує керованість, можливість ефективного управління та дотримання організаційних, правових, економічних, фінансових та соціальних аспектів у сфері охорони здоров'я місцевого рівня.

Список використаних джерел:

1. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 № 2168-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2168-19> (дата звернення: 20.02.2022)
2. Державний сайт «Децентралізація дає можливості». URL: <https://decentralization.gov.ua/about>
3. Про схвалення концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я: Розпорядження Кабінету міністрів України від 30.11.2016 р. № 1013-р <https://www.kmu.gov.ua/npas/249626689#>
4. Конституція України : Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.02.2022)
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2801-12> (дата звернення: 20.02.2022).
6. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2657-12> (дата звернення: 20.02.2022).
7. Вікіпедія URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>

References:

1. Pro derzhavni finansovi harantii medychnoho obsluhovuvannia naselennia [About the state financial guarantees of medical service of the population]: Zakon Ukrainy vid 19.10.2017 № 2168-VIII // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» / Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2168-19> (data zvernennia: 20.02.2022) [In Ukrainian]
2. Derzhavnyi sait «Detsentralizatsiia daie mozhlyvosti» [State website "Decentralization provides opportunities"]. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> [In Ukrainian]
3. Pro skhvalennia kontseptsii reformy finansuvannia systemy okhorony zdorovia [On approval of the concept of health care financing reform]: Rozporiadzhennia Kabinetu ministriv Ukrainy vid 30.11.2016 r. № 1013-r <https://www.kmu.gov.ua/npas/249626689#> [In Ukrainian]
4. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]: Verkhovna Rada Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» / Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (data zvernennia: 20.02.2022) [In Ukrainian]
5. Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia [Fundamentals of Ukrainian legislation on health care]: Zakon Ukrainy vid 19.11.1992 № 2801-XII // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» / Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2801-12> (data zvernennia: 20.02.2022) [In Ukrainian]
6. Pro informatsiiu [About information]: Zakon Ukrainy vid 02.10.1992 № 2657-XII // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» / Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2657-12> (data zvernennia: 20.02.2022) [In Ukrainian]
7. Vikipediia [Wikipedia] URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki> [In Ukrainian]

С. М. Суколько, доктор філософії,
доцент кафедри тактико-спеціальної підготовки
Національної академії Національної гвардії України

А. Д. Шерстюк, старший викладач
кафедри тактико-спеціальної підготовки
Національної академії Національної гвардії України

МОДЕЛЬ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МОНІТОРИНГУ ОПЕРАТИВНОЇ ОБСТАНОВКИ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ

Масові заходи, особливо збори, мітинги, демонстрації, можуть перерости в масові заворушення. З метою забезпечення публічної безпеки в районі проведення масових заходів Головним управлінням Національної поліції області, в якій проводиться масовий захід, організовується служба з охорони громадського порядку із залученням органів Національної поліції та військових частин Національної гвардії України. Для організації охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, а у разі виникнення масового заворушення його припинення, органами військового управління Національної гвардії України приймаються рішення на виконання визначених завдань. В процесі прийняття рішення потрібно володіти інформацією щодо оперативної обстановки в районі виконання завдання, для чого організовується моніторинг оперативної обстановки.

Під час проведення моніторингу призначається група збору та обробки інформації, яка отримує інформацію з різних джерел, таких як: підрозділи Національної поліції; мережа Інтернет; військові наряди, що виділяються від підрозділів розвідки НГУ та інші. Відповідно, чим більше джерел інформації тим достовірніша буде інформація, але і збільшується час на її оброблення. Крім того, для збільшення джерел отримання інформації необхідно залучати більше особового складу. Тому, оцінювання ефективності моніторингу оперативної обстановки дасть змогу органам військового управління визначити необхідну кількість джерел отримання інформації з урахуванням часу, який затрачається на обробку інформації. З цією метою було розроблено модель оцінювання ефективності моніторингу оперативної обстановки під час проведення масових заходів на основі відомої технології моделювання реальних процесів. Модель враховує особливості проведення вказаного моніторингу і дає змогу визначити достовірність інформації, оперативність її отримання та повноту моніторингу.

Ключові слова: оцінювання ефективності, моніторинг, оперативна обстановка, громадський порядок, масові заходи

S. M. Sukonko, A. D. Sherstyuk. Model for evaluating the efficiency of monitoring operational environment during mass events

Mass events, especially collections, rallies, demonstrations, can grow into mass riots. In order to ensure public security in the region of mass events, the Main Department of the National Police of the Oblast, which is carried out a massive measure, is organized by the Public Procedure Service, with the involvement of the National Police and Military Parts of the National Guard of Ukraine. To organize the protection of public order during mass events, and in the event of a massive unrest of its termination, the authorities of the National Guard of Ukraine are decided to perform certain tasks. In the decision process, it is necessary to have information about the operational situation in the area of execution of a task for which monitoring of the operational situation is organized.

During the monitoring, a group of collection and processing of information that receives information from various sources, such as: the divisions of the national police; Internet; Military outfits allocated from the exploration units of the NSU and others. Accordingly, the more sources of information, the information is accurate to be information, but also increases time on its processing. In addition, to increase sources of information it is necessary to attract more personnel. Therefore, assessing the efficiency of monitoring operational environment will enable military management bodies to determine the necessary amount of sources of receipt of information taking into account the time that is checked for processing information. To this end, a model for evaluating the efficiency of monitoring operative situation during mass events based on known technology for modeling real processes has been developed. The model takes into account the peculiarities of the monitoring and allows you to determine the reliability of information, the efficiency of its receipt and completeness of monitoring. The developed model can be used by management bodies in the process of making a decision to monitor operational situation during a mass event.

Key words: efficiency assessment, monitoring, operational environment, public order, mass events.

Постановка проблеми. Відповідно до чинного законодавства [1, ст. 39] проведення масового заходу повинно погоджуватися з органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Оскільки ці заходи передбачають масове скупчення цивільного населення, то для забезпечення публічної безпеки в районі проведення вказаних заходів Головним управлінням Національної поліції області, в якій проводиться масовий захід, організовується

служба з охорони громадського порядку. З цією метою залучаються органи Національної поліції та військові частини Національної гвардії України (НГУ).

Масові заходи, особливо збори, мітинги, демонстрації, можуть переростати в масові заворушення, з припинення яких головним суб'єктом являється Національна гвардія України [2, ст. 3; 3, ст. 4]. З метою організації охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, а у разі виникнення масового заворушення, то його припинення, органами військового управління НГУ приймаються рішення на виконання визначених завдань. В процесі прийняття рішення потрібно володіти інформацією щодо оперативної обстановки в районі виконання завдання, для чого організовується моніторинг оперативної обстановки (МОО) [4, с. 59].

Під час проведення моніторингу призначається група збору та обробки інформації, яка отримує інформацію з різних джерел, таких як: підрозділи Національної поліції; мережа Інтернет; військові наряди, що виділяються від підрозділів розвідки НГУ та інші. Відповідно, чим більше джерел інформації тим достовірніша буде інформація, але і збільшується час на її оброблення. Крім того, для збільшення джерел отримання інформації необхідно залучати більше особового складу. Тому, оцінювання ефективності моніторингу оперативної обстановки дасть змогу органам військового управління визначити необхідну кількість джерел отримання інформації з урахуванням часу, який затрачається на обробку інформації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. За напрямком моніторингу та оцінки його ефективності існує низка праць вітчизняних та зарубіжних авторів, таких як: Луговський І. С. [5], Луньов О. Ю. [6], Леньшін А. В. [7], Д'яконов І. І. [8], Прокоп'єв О. А. [9], Тулеушов Р. А. [10], Башнянін Г. І. [11] та інші. Так, у статті [5] авторами визначено способи організації та здійснення моніторингу обстановки розвідувальними підрозділами з'єднань і військових частин НГУ під час проведення масових заходів. Авторами наукової праці [6] було розроблено методику моніторингу оперативної обстановки з використанням безпілотних літальних апаратів під час проведення масових заходів. У [7] розглядаються підходи визначення значень ефективності засобів і систем комплексного моніторингу з використанням методу динамічної інтеграції різнорідних даних. В роботах [8, 9, 10, 11] авторами відображені підходи з оцінки ефективності моніторингу в фінансовому та проектовому напрямках, мостовому будівництві та кластеровому утворенні відповідно. Крім того в наукових працях [12, 13] розглянуті різні підходи щодо оцінювання ефективності різних процесів.

Однак, в наведених та деяких інших працях під час оцінювання ефективності моніторингу не враховуються особливості отримання інформації у разі виконання завдань з охорони громадського порядку та припинення масових заворушень.

Тому, **метою статті** є розроблення моделі оцінювання ефективності моніторингу оперативної обстановки під час проведення масових заходів.

Виклад основного матеріалу. Якісне виконання завдань підрозділами Національної гвардії України по забезпеченню громадського порядку під час масових заходів буде залежати від своєчасного та вірного рішення на виконання визначеного завдання органами військового управління НГУ. Вказане рішення в свою чергу залежить від достовірної, своєчасної та повної інформації, яка отримується в процесі моніторингу оперативної обстановки в районі виконання завдань. Виходячи із зазначеного, для розроблення моделі оцінювання ефективності моніторингу оперативної обстановки під час масових заходів, скористаємося відомою технологією моделювання реальних процесів [14], [15].

З метою здійснення моніторингу оперативної обстановки отримується інформація з різних джерел, які визначені в таблиці 1.

Таблиця 1

Джерела, від яких отримується інформація про стан оперативної обстановки

№ з/п	Назва джерела	Вага важливості, α_i (варіант)
1	Підрозділи Національної поліції	0,059382
2	Група повітряного моніторингу	0,058195
3	Спостережні пости	0,057601
4	Дозори	0,056413
5	Мережа інтернет	0,054632
6	Інші взаємодіючі органи	0,053444
7	Інші джерела інформації	0,050475

Інформація, яка отримується від визначених джерел, може бути достовірною, ймовірною, сумнівною та помилковою або хибною [16]. При цьому остання інформація під час узагальнення особовим складом групи збору та обробки інформації не враховується. Тому, одним із показників ефективності моніторингу оперативної обстановки є його достовірність $D_{моо}$, яка знаходиться за виразом:

$$D_{\text{моо}} = \sum_{i=1}^{n_{\text{дз}}} \alpha_i \cdot k_{\text{нр}i}, \quad (1)$$

де α_i – відносна вага важливості i -го джерела (див. табл. 1);

$n_{\text{дз}}$ – кількість джерел, які використовуються для моніторингу оперативної обстановки;

$k_{\text{нр}i}$ – коефіцієнт правдивості інформації i -го джерела ($k_{\text{нр}i}=0$ – при достовірній інформації; кпр $i=0,5$ – при імовірній інформації; кпр $i=0,75$ – при сумнівній інформації).

Відносна вага (α_i) важливості кожного джерела визначається за формулою:

$$\alpha_i = \frac{b_i}{\sum_{i=1}^{n_{\text{дз}}} b_i}, \quad (2)$$

де b_i – вага важливості кожного i -го джерела, яка визначається експертами по 10-бальній шкалі, де 10 – це найбільш важливе джерело, 1 – найменш важливе джерело.

Процес збору інформації під час моніторингу оперативної обстановки потребує певного часу. При цьому в залежності від джерела інформації цей час буде різним. Так, час збору інформації дозорами буде залежати від довжини їх маршрутів та від швидкості, з якою вони можуть його обходити, і знайдемо виразом:

$$t_{\text{дз}} = \max \left[\frac{d_{\text{м}i}}{V_{\text{дз}i}} \right], \quad (3)$$

де $t_{\text{дз}}$ – час збору інформації дозорами;

$d_{\text{м}i}$ – довжина маршруту i -го дозору;

$V_{\text{дз}i}$ – швидкість, з якою i -й дозор може обійти свій маршрут.

Відповідно, час збору інформації групою повітряного моніторингу, яка здійснює його за допомогою безпілотних літальних апаратів, можна знайти за формулою [6, с. 86]:

$$t_{\text{Гр.ПМ}} = \max \left[\frac{d_{j \text{ бпзл}}}{V_{j \text{ бпзл}}} \right], \quad (4)$$

де $t_{\text{Гр.ПМ}}$ – час збору інформації групою повітряного моніторингу;

$d_{j \text{ бпзл}}$ – довжина маршруту j -го безпілотного літального апарату мультироторного типу;

$V_{j \text{ бпзл}}$ – швидкість, з якою j -й безпілотний літальний апарат мультироторного типу облітає свій маршрут.

Своєчасність отримання інформації від джерел моніторингу та її оброблення оцінимо ймовірністю [17, с. 68]:

$$P_{\text{моо}} = 1 - e^{-\frac{t_{\text{необх}}}{t_{\text{моо}}}}, \quad (5)$$

де $P_{\text{моо}}$ – ймовірність своєчасності одержання інформації;

$t_{\text{необх}}$ – необхідний час, на протязі якого повинна надійти інформація для прийняття рішення;

$t_{\text{моо}}$ – час, який потрібний для збору та обробки інформації в процесі моніторингу.

Оскільки час отримання інформації від усіх джерел буде різним, то для оцінки ймовірності своєчасності отримання та обробки інформації візьмемо максимальний час:

$$t_{\text{опр}}^{\text{max}} = \max[t_i], (i = 1, n_{\text{дз}}), \quad (6)$$

де t_i – час отримання інформації від i -го джерела;

$n_{\text{дз}}$ – кількість джерел, які використовуються для моніторингу оперативної обстановки.

Час $t_{\text{моо}}$, який потрібний для збору та обробки інформації в процесі моніторингу знайдемо за виразом:

$$t_{\text{моо}} = t_{\text{опр}} + t_{\text{обр}} = t_{\text{опр}}^{\text{max}} + t_{\text{обр}}, \quad (7)$$

де $t_{\text{обр}}$ – час, який необхідний для обробки отриманої інформації.

В різних ситуаціях під час моніторингу оперативної обстановки може використовуватися різна кількість джерел інформації. Відповідно, повнота $\Psi_{\text{моо}}$ моніторингу оперативної обстановки буде залежати від кількості джерел, їх ваг важливості, а також від показників достовірності та оперативності [17, с. 68]:

$$\Psi_{\text{моо}} = P_{\text{моо}} \cdot D_{\text{моо}} \cdot \sum_{i=1}^{n_{\text{дз}}} \alpha_i, \quad (8)$$

де $\Psi_{\text{моо}}$ – показник повноти моніторингу оперативної обстановки під час проведення масових заходів;

$P_{\text{моо}}$ – ймовірність своєчасності одержання інформації;

$D_{\text{моо}}$ – достовірність моніторингу оперативної обстановки;

α_i – вага важливості i -го джерела інформації.

Оцінка ефективності моніторингу оперативної обстановки здійснюється за формулою [17, с. 68]:

$$\xi = \frac{\Psi_{\text{моо}}^{\text{проп}} - \Psi_{\text{моо}}^{\text{існ}}}{1 - \Psi_{\text{моо}}^{\text{існ}}}, \quad (9)$$

де ξ – показник ефективності запропонованого моніторингу в порівнянні з існуючим;

$\Psi_{\text{моо}}^{\text{проп}}$ – значення повноти запропонованого моніторингу оперативної обстановки;

$\Psi_{\text{моо}}^{\text{існ}}$ – значення повноти існуючого моніторингу оперативної обстановки.

Загальна вигляд розробленої моделі представлений на рисунку 1.

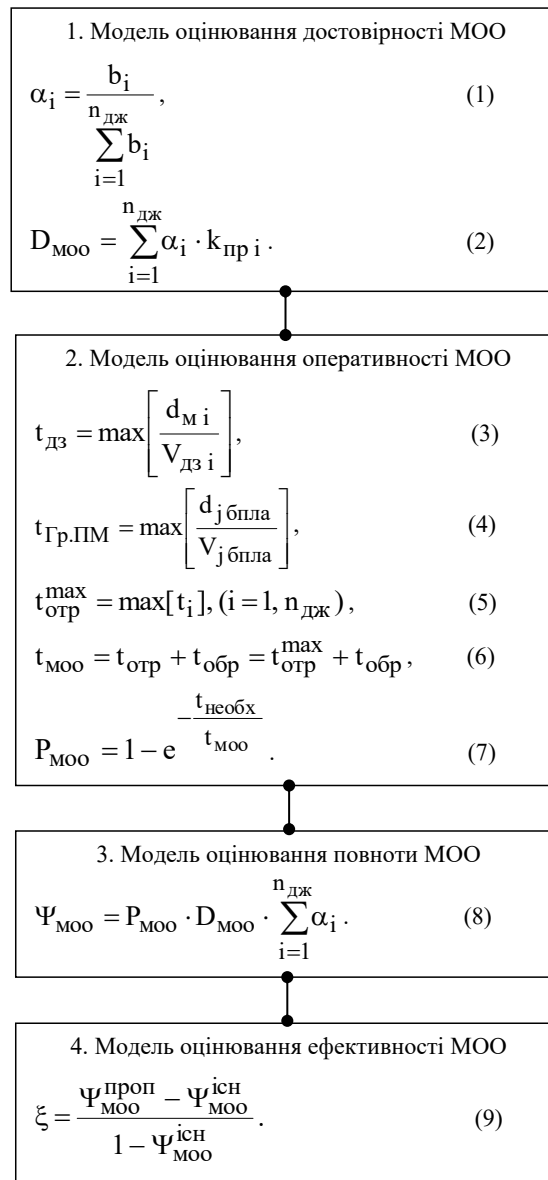


Рис. 1. Загальний вигляд моделі оцінювання ефективності моніторингу оперативної обстановки під час проведення масових заходів

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, модель оцінювання ефективності моніторингу оперативної обстановки під час проведення масових заходів розроблена на основі відомої технології моделювання реальних процесів. Модель враховує особливості проведення вказаного моніторингу і дає змогу визначити достовірність інформації, оперативність її отримання та повноту моніторингу. Розроблена модель може використовуватися органами управління в процесі прийняття рішення на проведення моніторингу оперативної обстановки під час масового заходу. Подальше наукове дослідження буде спрямоване на розроблення методики оцінювання ефективності оперативної обстановки під час проведення масових заходів.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 р. № 876- VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text> (дата звернення 06.02.2022).
3. Про затвердження Порядку організації діяльності та взаємодії Національної гвардії з уповноваженими органами державної влади та органами місцевого самоврядування з припинення масових заворушень : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2021 р. № 894. Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/894-2021-п#top> (дата звернення 06.02.2022).
4. Суконько С.М., Луньов О. Ю., Мацюк В. В. Модель визначення необхідної кількості сил і засобів для моніторингу оперативної обстановки військовими частинами Національної гвардії України під час проведення масових заходів. *Чесць і Закон*. Харків. 2021. № 2. С. 58–64.
5. Луговський І. С., Клібанський Ш. П., Мудрик В. Г. Обґрунтування способів організації та здійснення моніторингу обстановки органами розвідки Національної гвардії України під час проведення масових заходів. *Чесць і Закон*. Харків. 2021. № 3. С. 24–29.
6. Луньов О. Ю., Бездольний Д. В. Методика моніторингу оперативної обстановки за допомогою безпілотних літальних апаратів під час масових заходів. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. Запоріжжя. 2021. № 2. С. 84–89.
7. Леньшин А. В., Дюндиков Е. Т. Оценка эффективности процесса функционирования системы комплексного мониторинга. *Cyberleninka*. URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-protsessa-funktsionirovaniya-sistemy-kompleksnogo-monitoringa> (дата звернення : 06.02.2022).
8. Д'яконова І. І., Шиян Д. В. Методика оцінки ефективності фінансового моніторингу. *Вісник Української академії банківської справи*. Суми. 2013. № 1 (34). С. 10–17.
9. Прокопьев О. А. Оценка экономической эффективности систем мониторинга реализации проектов. *Актуальные проблемы экономики и права*. Казань. 2013. № 1. С. 101–106.
10. Тулеушова, Р. А., Кабдушович М. К. Оценка эффективности системы мониторинга мостового сооружения. *Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ»*. 2015. Том 2. № 2. С. 1–18.
11. Башнянин, Г. І., Городиський Т. І. Особливості оцінювання ефективності кластерних утворень. *Науковий вісник НЛТУ України*. Львів. 2013. Вип. 23.7. С. 157–164.
12. Городнов В. П., Овчаренко В. В., Павленко С. О. Вибір показників ефективності фінансового забезпечення та виконання службово-бойових завдань підрозділами і частинами Національної гвардії. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України, серія: військові та технічні науки*. Хмельницький. 2015. № 3. С. 43–58.
13. Городнов В. П., Власюк В. В., Овчаренко В. В. Комплексна модель оцінювання ефективності та управління елементами матеріального забезпечення під час підготовки та в ході виконання службово-бойових завдань частинами (підрозділами) національної гвардії України в особливий період. *Наука і техніка Повітряних Сил Збройних Сил України*. Харків. 2017. № 1(26). С. 123–132.
14. Городнов В. П. Методология и организация научных исследований : уч. пособие. Харьков : Акад. ВВ МВД Украины. 2009. 216 с.
15. Городнов В. П., Купрієнко Д. А., Суконько С. М. Комплексна модель оцінювання можливостей військової частини Національної гвардії України з охорони ядерної установи. *Чесць і Закон*. Харків. 2019. № 2 (69). С. 20–32.
16. Розвідувальна інформація. URL : <https://uk.wikipedia.org/wiki/> Розвідувальна інформація (дата звернення 06.02.2022).
17. Суконько С.М., Шерстюк А.Д., Євтушенко І. В. Методика оцінювання ефективності організації моніторингу оперативної обстановки під час виконання правоохоронних функцій військовими частинами Національної гвардії України. *Чесць і Закон*. Харків. 2021. № 1. С. 66–72.

References:

1. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR. Verkhovna Rada Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. № 30. St. 141 [Ukraine].
2. On the National Guard of Ukraine: Law of Ukraine of March 13, 2014 № 876- VII, official site. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text> [Ukraine].
3. On approval of the Procedure for organizing the activities and interaction of the National Guard with authorized state authorities and local governments to stop mass riots: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of August 20, 2021 № 894. Verkhovna Rada of Ukraine, official site. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/894-2021-п#top> [Ukraine].

4. Sukon'ko S.M., Lun'ov O. YU., Matsyuk V. V. (2021), "*Model' vyznachennya neobkhidnoyi kil'kosti syl i zasobiv dlya monitorynhu operatyvnoyi obstanovky viys'kovymy chastynamy Natsional'noyi hvardiyi Ukrayiny pid chas provedennya masovykh zakhodiv*" ["Model of determining the required number of forces and means for the operational situation monitoring by the military units of the National Guard of Ukraine during mass events"], *Chest' i Zakon* [Honor and Law], vol. 2, pp. 58–64 [Ukraine].

5. Luhovs'kyi I. S., Klibans'kyi S.H. P., Mudryk V. H. (2021), "*Obgruntuvannya sposobiv orhanizatsiyi ta zdiysnennya monitorynhu obstanovky orhanamy rozvidky Natsional'noyi hvardiyi Ukrayiny pid chas provedennya masovykh zakhodiv*" ["Justification of methods of organization and monitoring of the situation by the intelligence authorities of the National Guard of Ukraine during the mass events"], *Chest' i Zakon* [Honor and Law], vol. 3, pp. 24–29 [Ukraine].

6. Lun'ov O. YU., Bezdol'nyy D. V. (2021), "*Metodyka monitorynhu operatyvnoyi obstanovky za dopomohoyu bezpilotnykh lital'nykh aparativ pid chas masovykh zakhodiv*" ["Methods of monitoring the operational situation with the help of unmanned aerial vehicles during mass events"], *Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnya* [State and regions. Series: Public Administration], vol. 2, pp. 84–89 [Ukraine].

7. Len'shin A. V., Dyundikov Ye. T., "*Otsenka effektivnosti protsessy funktsionirovaniya sistemy kompleksnogo monitoring*" ["Evaluation of the effectiveness of the process of functioning of the integrated monitoring system"], *Cyberleninka* [Cyberleninka], site. URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-protsessy-funktsionirovaniya-sistemy-kompleksnogo-monitoringa> [Russian].

8. D'yakonova I. I., Shyyan D. V. (2013), "*Metodyka otsinky efektyvnosti finansovoho monitorynhu*" ["Methods for assessing the effectiveness of financial monitoring"], *Visnyk Ukrayins'koyi akademiyi bankivs'koyi spravy* [Bulletin of the Ukrainian Academy of Banking], vol. 1, pp. 10–17 [Ukraine].

9. Prokop'yev O. A. (2013), "*Otsenka ekonomicheskoy effektivnosti sistem monitoringa realizatsii projektov*" ["Evaluation of the economic efficiency of monitoring systems for project implementation"], *Aktual'nyye problemy ekonomiki i prava* [Actual problems of economics and law], vol. 1, pp. 101–106 [Russian].

10. Tuleushova, R. A., Kabdushovich M. K. (2015), "*Otsenka effektivnosti sistemy monitoringa mostovogo sooruzheniya*" ["Evaluation of the efficiency of the bridge structure monitoring system"], *Internet-zhurnal «NAUKOVEDENIYE»* [Internet-magazine "SCIENTIFIC STUDIES"], vol. 2, pp. 1–18 [Russian].

11. Bashnyanyn, H. I., Horodys'kyi T. I. (2013), "*Osoblyvosti otsynyuvannya efektyvnosti klasternykh utvoren*" ["Features of evaluation of efficiency of cluster formations"], *Naukovyy visnyk NLTU Ukrayiny* [Scientific Bulletin of NLTU of Ukraine], vol. 23.7, pp. 157–164 [Ukraine].

12. Horodnov V. P., Ovcharenko V. V., Pavlenko S. O. (2015), "*Vybir pokaznykiv efektyvnosti finansovoho zabezpechennya ta vykonannya sluzhbovo-boyovykh zavdan' pidrozdilamy i chastynamy Natsional'noyi hvardiyi*" ["Choice of indicators of efficiency of financial maintenance and performance of service and combat tasks by divisions and units of the National Guard"], *Zbirnyk naukovykh prats' Natsional'noyi akademiyi Derzhavnoyi prykordonnoyi sluzhby Ukrayiny, seriya: viys'kovi ta tekhnichni nauky* [Collection of scientific works of the National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine, series: military and technical sciences], vol. 3, pp. 43–58 [Ukraine].

13. Horodnov V. P., Vlasnyuk V. V., Ovcharenko V. V. (2017), "*Kompleksna model' otsynyuvannya efektyvnosti ta upravlinnya elementamy material'noho zabezpechennya pid chas pidhotovky ta v khodi vykonannya sluzhbovo-boyovykh zavdan' chastynamy (pidrozdilamy) natsional'noyi hvardiyi Ukrayiny v osoblyvyi period*" ["Complex model of efficiency assessment and management of material support elements during preparation and during performance of service and combat tasks by units (subdivisions) of the National Guard of Ukraine in a special period"], *Nauka i tekhnika Povitryanykh Syl Zbroynykh Syl Ukrayiny* [Science and Technology of the Air Force of the Armed Forces of Ukraine], vol. 1 (26), pp. 123–132 [Ukraine].

14. Gorodnov V. P. (2009), "*Metodologiya i organizatsiya nauchnykh issledovaniy*" ["Methodology and organization of scientific research"], *uchebnoye posobiye* [textbook], p. 216.

15. Horodnov V. P., Kupriyenko D. A., Sukon'ko S. M. (2019), "*Kompleksna model' otsynyuvannya mozhlyvostey viys'kovoyi chastyny Natsional'noyi hvardiyi Ukrayiny z okhorony yadernoyi ustanovky*" ["Integrated model of evaluation of the possibilities of military part of the National Guard of Ukraine on the protection of a nuclear installation"], *Chest' i Zakon* [Honor and law], vol. 2 (69), pp. 20–32 [Ukraine].

16. Intelligence information. Site. URL : <https://uk.wikipedia.org/wiki/> Розвідувальна інформація [Ukraine].

17. Sukon'ko S.M., Sherstyuk A.D., Yevtushenko I. V. (2021), "*Metodyka otsynyuvannya efektyvnosti orhanizatsiyi monitorynhu operatyvnoyi obstanovky pid chas vykonannya pravookhoronnykh funktsiy viys'kovymy chastynamy Natsional'noyi hvardiyi Ukrayiny*" ["Methodology for evaluating the effectiveness of the organization of monitoring operational situation during the execution of law enforcement functions by the military units of the National Guard of Ukraine"], *Chest' i Zakon* [Honor and law], vol. 1, pp. 66–72 [Ukraine].

О. І. Яременко, кандидат наук з державного управління,
доцент, доцент кафедри публічного управління
та адміністрування Вінницького державного педагогічного
університету імені Михайла Коцюбинського

Я. О. Страхніцький, аспірант кафедри
публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету
імені Михайла Коцюбинського

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ЯК ОБ'ЄКТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті проаналізовано міжнародні нормативно-правові акти на предмет сутнісного становлення поняття «критична інфраструктура». Визначено, що дана дефініція є відносно «молодою» та постійно удосконалюється як у наукових так і законотворчих сферах. Спільним у множинності трактувань відзначається зв'язок із державними та приватними об'єктами, які мають певний вплив рівень обороноздатності та життєво важливі функції держави у суспільстві, а також акцентується увага на ключовому значенні даного сектору для безпеки громадян.

Головною проблемою сучасного стану критичної інфраструктури, яка створила пролонгований у часі бар'єр для ефективної реалізації безпекових завдань визначено тривалу відсутність у законодавстві чіткого формулювання даного терміну та вичерпного переліку об'єктів віднесених до критичної інфраструктури.

Проведено аналіз історичного генезису зародження та становлення дефініції «критична інфраструктура» у нормативно-правовій базі України, а також проаналізовано наукові підходи до цього питання вітчизняних науковців, які знаходять спільну мову у факті приналежності критичної інфраструктури до об'єктів національної інфраструктури. Авторами наголошується, що при формуванні національного законодавства у сфері захисту критичної інфраструктури його положення слід віднести до питань національної безпеки.

Здійснено аналіз відмінностей в різних країнах світу термінології «критична інфраструктура» на основі цього згенеровано думку відносно наявності пріоритетної тріади, яку необхідно врахувати при структуруванні змістовного наповнення дефініції «критична інфраструктура» – «людина-суспільство-держава», яка відображає надзвичайно важливі для забезпечення громадянської, суспільної та державної безпеки об'єкти національної інфраструктури.

На основі аналізу наукових підходів та іноземного досвіду теоретизування дефініції «критична інфраструктура» сформульовано авторське бачення змістовного наповнення даного терміну що відповідає принципам системності, цілеспрямованості, множинності галузей та відповідність антропоцентричному підходу.

Ключові слова: критична інфраструктура, об'єкти критичної інфраструктури, дефініція, захист критичної інфраструктури, національна безпека, національна інфраструктура, державна політика.

O. I. Yaremenko, Ya. O. Strahniysky. Theoretical approaches to the definition of critical infrastructure as an object of public governance

The article analyzes the international regulations on the substantive formation of the concept of "critical infrastructure". It is determined that this definition is relatively "young" and is constantly improving in both scientific and legislative spheres. Common in many interpretations is the connection with public and private facilities that have a certain impact on the level of defense and vital functions of the state in society, as well as emphasis on the key importance of this sector for public safety.

The main problem with the current state of critical infrastructure, which has created a prolonged barrier to the effective implementation of security tasks, is the long-term lack of clear wording in the legislation and an exhaustive list of critical infrastructure.

An analysis of the historical genesis of the origin and formation of the definition of "critical infrastructure" in the legal framework of Ukraine, as well as analyzes the scientific approaches to this issue of domestic scientists who find common ground in the fact that critical infrastructure belongs to national infrastructure. The authors emphasize that in the formation of national legislation in the field of critical infrastructure protection, its provisions should be attributed to issues of national security.

The analysis of differences in different countries of the terminology "critical infrastructure" on the basis of this generated an opinion on the existence of a priority triad, which must be taken into account when structuring the content of the definition of "critical infrastructure" – "man-society-state", which reflects, public and state security objects of national infrastructure.

Based on the analysis of scientific approaches and foreign experience in theorizing the definition of "critical infrastructure" formulated the author's vision of the content of this term that meets the principles of systematic, purposeful, multiple industries and anthropocentric approach.

Key words: critical infrastructure, critical infrastructure facilities, definition, critical infrastructure protection, national security, national infrastructure, public policy.

© О. І. Яременко, Я. О. Страхніцький, 2022

Постановка проблеми. Уряди розвинутих держав, будуючи власну нормативно-правову базу, сприймають критичну інфраструктуру, як один із базових елементів національної безпеки. З недавнього часу уряд України також звернув увагу на важливість даного сектору та визначив спектр важливих чинників забезпечення ефективної системи його захисту у Стратегії національної безпеки. Незважаючи цей крок, сектор національної безпеки України все ж потребує докорінної модифікації у сфері державного регулювання захисту критичної інфраструктури у світлі проголошеного євроінтеграційного курсу та з урахуванням світового досвіду формування та реалізації державної політики охорони критичних галузей. Зазначені фактори роблять особливо актуальною для наукових досліджень проблему розробки та запровадження в Україні концепції державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури. Розпочати даний напрямок наукового пошуку варто із обґрунтування дефініції «критична інфраструктура», що дозволить закріпити наукове підґрунтя для розробки дієвих рішень з ефективного державного управління безпекою усього комплексу критичних для держави галузей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням теоретичного осмислення дефініції «критична інфраструктура», а також проблематиці нормативно-правового регулювання та впровадження державної політики сфери захисту національної критичної інфраструктури в Україні присвятили свої наукові праці вітчизняні вчені Єрменчук О. П. [7], Бірюков Д. С. [1], [2], Кондратов С. І. [2], Суходоля О. М. [20], Теленик С. С. [21], Гнатюк С. О., Рябий М. О., Лядовська В. М. [4], аналіз закордонного досвіду організації даного напрямку досліджують Суходоля О. М. [5], Єрменчук О. П. [6], [8], Бірюков Д. С. та Кондратов С. І. [11] та ін.

Мета статті полягає у аналізі наукових підходів учених, а також нормативно-правової бази України та світових держав на предмет теоретичного осмислення поняття критичної інфраструктури й представленні авторського бачення даної дефініції.

Виклад основного матеріалу. Як показали результати досліджень, у нормативно-правових актах та практиці міжнародного спілкування перші згадки поняття «критична інфраструктура» почали з'являтися у середині 90-х років минулого століття. До сьогодні у наукових, ділових та урядових колах дана дефініція постійно коригується та удосконалюється, однак «спільним знаменником» у різноманітті трактувань можна вважати зв'язок із державними та приватними об'єктами, які прямо чи опосередковано впливають на рівень обороноздатності та національної безпеки країни й підтримують життєво важливі функції держави у суспільстві. Виходячи із цього, можна погодитись із переконанням учених [7],[20], які до критичної інфраструктури відносять енергетичні та транспортні мережі, нафто- та газопроводи, інфраструктуру морського і річкового транспорту, канали зв'язку, системи життєзабезпечення, вивезення й утилізації небезпечних відходів, служби екстреного реагування на надзвичайні ситуації, оборонний комплекс і органи влади.

Урядами більшості розвинених країн напрацьовано автентичні підходи до ідентифікації поняття критичної інфраструктури у нормативно-правовій базі. Флагманом у інтеграції в державну політику концепції захисту критичної інфраструктури можна вважати США. Саме у цій країні вперше було офіційно визнано предикат «критична інфраструктура» та остаточно його утверджено 23.10.2001 р., законом USA Patriot Act [26]. Так, законодавством США поняття «критична інфраструктура» трактується як «система життєво важливих для країни фізичних чи віртуальних активів і засобів, повне знищення або навіть часткова недієздатність яких можуть призвести до негативного впливу на національну безпеку, економіку, здоров'я та безпеку населення, або будь-яку комбінацію з переліченого» [26]. Представлене визначення однозначно підтверджує факт, що безпека критичної інфраструктури є детермінантою національної безпеки.

Важливим у процесі подальшого вивчення предмету дослідження, є аналіз підходів до визначення інтенції критичної інфраструктури у європейських країнах. Так, у процесі роботи Євроатлантичної ради НАТО у 2002 р. було зазначено, що «критична інфраструктура включає в себе фізичні та кібернетичні системи забезпечення важливих і необхідних видів діяльності економіки та державного управління». У Директиві Європейської Комісії 2008/114 [24] критичну інфраструктуру трактували як «об'єкти, системи чи їх частини, розташовані в країнах-членах ЄС, які є суттєвими для підтримки життєво важливих функцій суспільства, здоров'я, безпеки, захищеності, економічного та соціального благополуччя людей, порушення функціонування або знищення яких матимуть значний вплив у країні-члені ЄС та призведуть до нездатності забезпечувати вказані функції» [24].

У законодавстві Німеччини визначення «критична інфраструктура» можна віднайти у Національній стратегії захисту критичної інфраструктури [25]. Там її визначено як «фізичні та організаційні структури та засоби, які мають життєво важливе значення для суспільства та економіки країни, збій або дисфункція у роботі яких призведе до хронічного дефіциту поставок, суттєвого порушення громадської безпеки та інших драматичних наслідків». Наведене вище визначення у своїй основі збігається із американським визначенням та трактуванням Європейської Комісії, за єдиним виключенням, – у німецькому варіанті зроблено акцент на важливості забезпечення стійких поставок, як можна розуміти мова йде про стабільність постачання товарів життєвої необхідності та надання відповідних послуг.

У Польщі даний термін теоретизовано в законі «Про антикризове управління» (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym), у якому під критичною інфраструктурою законотворці розуміють «системи та їх функціонально

пов'язані об'єкти, включаючи будівельні об'єкти, пристрої, установи, ключові служби для безпеки держави та її громадян і забезпечення ефективного функціонування органів державного управління, а також приватних підприємств» [27]. Аналізуючи дане формулювання варто відзначити акцент на важливості стабільної роботи органів державної влади.

У законодавстві Великобританії [12] термін «критична інфраструктура» визначено як «критичні елементи інфраструктури, а саме активи, засоби, системи, мережі чи процеси та основні працівники, які керують ними, втрата або компрометація яких може призвести до значних шкідливих впливів на доступність, цілісність або надання основних послуг, включаючи ті послуги, дестабілізація яких, може призвести до значних людських жертв з урахуванням значних економічних або соціальних наслідків; та/або значний вплив на національну безпеку, національну оборону чи функціонування держави» [12]. Ключова відмінність даного формулювання полягає у відокремленні в окрему категорію фахівців, які забезпечують роботу критичних секторів держави та в перерахунок наслідків на першому місці враховано безпеку людини. Важливо також зауважити, що в іноземній практиці визначення критичної інфраструктури акцент зміщується із фізичного виміру об'єктів більше до їх функцій та послуг, які забезпечують потреби суспільства, держави та її економіки [11].

Із аналізу представленого розмаїття дефініцій можемо зробити узагальнення, що у більшості з них простежується спільна риса – ключове значення даного сектору для безпеки громадян, суспільства й держави [4]. Відсутність же у вітчизняному законодавстві чіткого формулювання даного терміну та вичерпного переліку об'єктів віднесених до критичної інфраструктури створило пролонгований у часі бар'єр для ефективної реалізації безпечових завдань у цій сфері та визнання критичної інфраструктури елементом національної безпеки.

Першу в історії незалежної України згадку даного предикату в офіційних документах можна віднайти в тексті Рекомендацій парламентських слухань з питання розвитку інформаційного суспільства 2006 року. У Стратегії національної безпеки «Україна у світі, що змінюється» (2012 р.) [19] термін «критична інфраструктура» згадувався при визначенні способів забезпечення енергетичної та інформаційної безпеки. Більш деталізовано критичну інфраструктуру задокументовано у тексті рішення Ради національної безпеки і оборони України від 01.03.2014 р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України», де Міністерству внутрішніх справ України наказувалося «забезпечити посилену охорону об'єктів енергетики та критичної інфраструктури» [17]. У даному випадку, вважаємо, що законотворці допустились помилки препарувавши об'єкти енергетики від системи критичної інфраструктури, хоча вони є однією із її складових. Про поняття «критична інфраструктура» також йшлося в Указі Президента «Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 06.05.2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» від 26.05.2015 р. № 287/2015 [22], у якому, серед загроз національній безпеці України, визначено загрози безпеці критичної інфраструктури. Наступним кроком стало проведення низки експертних нарад при Національному інституті стратегічних досліджень із вітчизняними та зарубіжними експертами з країн-членів НАТО, на яких було підготовлено проект «Зеленої книги з питань захисту критичної інфраструктури в Україні», остаточний текст якої було оприлюднено на сайті Інституту на початку жовтня 2015 р. [13]. В документі зазначається, що «критична інфраструктура України – це системи та ресурси, фізичні чи віртуальні, що забезпечують функції та послуги, порушення яких призведе до найсерйозніших негативних наслідків для життєдіяльності суспільства, соціально-економічного розвитку країни та забезпечення національної безпеки» [11].

Інституційно в Україні визначення критичної інфраструктури вперше було врегульовано Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування переліку інформаційно-телекомунікаційних систем об'єктів критичної інфраструктури держави» від 23.08.2016р. № 563 [15]. Згідно даного нормативного акту, критична інфраструктура визначалась як «сукупність об'єктів інфраструктури, які є найбільш важливими для економіки та промисловості, функціонування суспільства та безпеки населення і виведення з ладу або руйнування яких може мати вплив на національну безпеку і оборону, природне середовище, призвести до значних фінансових збитків та людських жертв». Далі розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури» від 06.12.2017 р. № 1009-р визначення даного поняття було скорочено та сформульовано як «сукупність об'єктів, які є стратегічно важливими для економіки й безпеки держави, суспільства, населення та порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам України» [16].

Аналізуючи наукові підходи до визначення критичної інфраструктури, варто відзначити думку О. П. Єрменчука [6], [8] який трактує даний предикат як систему надзвичайно важливих матеріальних та нематеріальних об'єктів національної інфраструктури, а також систему і активи, будь то фізичні або віртуальні, що забезпечують її стале функціонування, настільки життєво важливі для країни, що невідсутність, руйнація або пошкодження яких (наявними загрозами) може призвести до людських жертв і значних матеріальних збитків з найсерйознішими негативними наслідками для життєдіяльності суспільства, соціально-економічного розвитку країни та національної безпеки. Підтримуємо позицію Бірюкова Д. С., який акцентує увагу, що таке визначення є актуальним

виходячи з пріоритету надання функцій та послуг життєво необхідних для суспільства, людини та держави [1]. Однак, у наведеному теоретизуванні не наголошено на взаємозв'язку або взаємовпливі між окремими елементами критичної інфраструктури, саме ця особливість впливає на масштаб загальносистемних наслідків функціонування системи критичної інфраструктури. Нашу позицію підтримує і Чумаченко С. М., який наголошує, що «множинність елементів критичної інфраструктури об'єднана зв'язками різної природи і володіє загальною властивістю, відмінною від властивостей окремих елементів цієї сукупності» [23].

Більш розширене наукове обґрунтування терміну «критична інфраструктура» можемо віднайти у дослідженнях О. О. Верголяса, який розуміє його як «підприємства й установи (незалежно від форми власності) таких галузей, як енергетика, хімічна промисловість, транспорт, банки та фінанси, інформаційні технології, телекомунікації (електронні комунікації), продовольство, охорона здоров'я, комунальне господарство, що є стратегічно важливими для функціонування економіки та безпеки держави, суспільства, населення, виведення з ладу або руйнування яких може позначитися на національній безпеці й обороні, природному середовищі, призвести до значних матеріальних і фінансових збитків, людських жертв» [3]. Однак до спектру критичних галузей Бірюков Д. С. пропонує додати сукупність об'єктів, технологій, державних і наукових структур, порушення регламентної діяльності яких впливає на економічну, соціально-політичну, військову, екологічну безпеку [1].

Аналізуючи думки науковців, можна узагальнити головну особливість об'єктів критичної інфраструктури – приналежність їх до національної інфраструктури, що є взаємопов'язаною системою державного управління та об'єктів інфраструктури, які забезпечують діяльність різних сфер функціонування держави її економіки та суспільства. Цю думку підтримує О. П. Єрменчук [6], наголошуючи, що критична інфраструктура формується на базі існуючих інфраструктур держави шляхом виділення в них життєво важливих для держави систем і активів, які визначені ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» [10]. Тому, можна стверджувати, що при формуванні національного законодавства у сфері захисту критичної інфраструктури його положення слід віднести до питань національної безпеки та оборони.

Крапку у інституційній полеміці законодавчого врегулювання дефініції «критична інфраструктура» поставив Президент України, підписавши Закон «Про критичну інфраструктуру», прийнятий Верховною Радою 16.02.2021р. [9]. Визначення у новому нормативно-правовому акті є максимально простим: «критична інфраструктура це – сукупність об'єктів критичної інфраструктури», а під об'єктами критичної інфраструктури законотворці розуміють «системи, їх частини та їх сукупність, які є важливими для економіки, національної безпеки та оборони, порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам» [13]. Однак варто відзначити той факт, що український Закон подає зміст даного поняття у світлі технократичного підходу, що ставить у пріоритеті економіку, а це суперечить ст. 3 Конституції, де найвищою соціальною цінністю проголошується життя, здоров'я, честь і гідність, а також недоторканність і безпека людини. Проаналізовані у статті теоретизування визначення критичної інфраструктури варто охарактеризувати фрагментарністю змістовного наповнення та не повним відображенням його сутнісних ознак. Відповідно семантичне структурування термінології яка стосується національної безпеки варто формулювати відповідно до антропоцентричного та гуманітарного підходів. Отже, варто акцентувати увагу на включенні до неї об'єктів, без яких або з порушенням їх діяльності у державі можуть виникнути невідворотні негативні процеси у результаті яких буде завдано збитків громадянам, їх здоров'ю та життю та соціально-економічній ситуації.

Аналіз наукових підходів учених а також урахування іноземного досвіду теоретизування дефініції «критична інфраструктура» дає підстави генерувати авторське бачення змістовного наповнення даного терміну що буде відповідати принципам системності, цілеспрямованості, множинності галузей та пріоритетної тріади людина-суспільство-держава у відповідності до антропоцентричного аспекту.

Так критичну інфраструктуру пропонуємо розуміти як множинність розташованих в межах території країни функціонально пов'язаних елементів національної інфраструктури чи їх частини у вигляді фізичних, організаційних інформаційно-комунікаційних структур (незалежно від форми власності), технологій, активів, засобів, систем, мереж, поставок, процесів та фахівців які ними управляють, які є вирішальними для забезпечення державою життєво важливих для суспільства функцій (здоров'я, захищеності, соціально-економічного благополуччя громадян, забезпечення суверенітету та сталого розвитку країни) порушення функціонування, знищення, збій або дисфункція у роботі яких матиме критичний вплив на здатність влади забезпечувати вказані функції та може спричинити виникнення людських жертв, значних матеріальних та екологічних збитків, інших драматичних наслідків та призведе до суттєвого порушення національної безпеки й оборони. Як бачимо, дане формулювання дозволяє підкреслити приналежність критичної інфраструктури до національної інфраструктури, а надання її елементами життєво важливих послуг, свідчить про існування загроз виникнення кризових ситуацій.

Висновки. Серед найбільш істотних проблем вивчення питань державного регулювання захисту критичної інфраструктури в Україні варто зазначити тривалу відсутність на загальнодержавному рівні затвердженого визначення її сутності та узгодженої системи захисту, реагування на випадок виникнення кризи та відповідної законодавчої бази, яка б визначала відповідальність та повноваження відповідних органів державної влади у цій

сфері. Окрім цього система законодавчих актів одночасно оперує термінами «критична інфраструктура» та «критично важливі об'єкти інфраструктури», що в окремих випадках викликає протиріччя та породжує інституційну невизначеність.

Варто відзначити приналежність критичної інфраструктури до складу національної інфраструктури, що робить її визначальною для функціонування суспільства, економіки та сталого розвитку держави в цілому. Аналіз відмінностей в різних країнах світу термінології «критична інфраструктура» дало підстави стверджувати про наявність пріоритетної тріади у структурі побудови змістовного наповнення дефініції «критична інфраструктура «людина-суспільство-держава», яка відображає надзвичайно важливі для забезпечення громадянської, суспільної та державної безпеки об'єкти національної інфраструктури.

Список використаних джерел:

1. Бірюков Д. С. Захист критичної інфраструктури в Україні: від наукового осмислення до розробки засад політики. Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. 2015. № 3-4. С. 155-170.
2. Бірюков Д. С., Кондратов С. І. Захист критичної інфраструктури: проблеми та перспективи впровадження в Україні. Київ : НІСД, 2012. 96 с.
3. Верголяс О. О. Реформування системи захисту та підвищення стійкості критичної інфраструктури України в розрізі актуальних загроз. URL: <https://coolyanews.info.html>
4. Гнатюк С. О., Рябий М. О., Лядовська В. М. Визначення критичної інформаційної інфраструктури та її захисту: аналіз підходів. Зв'язок. 2014. № 4. С. 3-7.
5. Державна система захисту критичної інфраструктури в системі забезпечення національної безпеки: аналіз. доп. / за ред. О. М. Суходолі. Київ: НІСД, 2020. 28 с
6. Ерменчук О. П. Нормативно-правове регулювання діяльності у сфері захисту національної критичної інфраструктури: аналіз та узагальнення нормотворчої практики США. Науковий вісник ДДУВС. 2017. № 3. С. 135-140.
7. Ерменчук О. П. Складові національної інфраструктури. Науковий вісник ДДУВС. 2017. № 4. С. 109-115.
8. Ерменчук О.П. Основні підходи до організації захисту критичної інфраструктури в країнах Європи: досвід для України: монограф. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 180 с.
9. Закон України «Про критичну інфраструктуру». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20>
10. Закону України «Про основи національної безпеки України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text>
11. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні : зб. матеріалів міжнар. експерт. нарад. Упоряд. Д.С. Бірюков, С.І Кондратов ; за заг. ред. О.М. Суходолі. К.: НІСД, 2016. 176 с.
12. Офіційний веб-сайт Centre for the Protection of National Infrastructure. URL: <http://www.cpni.gov.uk/>
13. Офіційний веб-сайт Національного інституту стратегічних досліджень. URL: <http://old.niss.gov.ua/articles/2213/>
14. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання об'єктів критичної інфраструктури» № 1109 від 09.10.2020р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-2020>
15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування переліку інформаційно-телекомунікаційних систем об'єктів критичної інфраструктури держави» № 563 від 23.08.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2016>
16. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури» від 06.12.2017 р. № 1009-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017>
17. Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 01.03.2014р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>
18. Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020>
19. Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>
20. Суходоля О. М. Захист критичної інфраструктури в умовах гібридної війни: проблеми та пріоритети державної політики України. Стратегічні пріоритети. 2016. № 3. С. 62-76.
21. Теленик С. С. Критична інфраструктура як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2018. № 1. С. 179-189.
22. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#Text>
23. Чумаченко С. М., Троцько В. В. Оцінювання загроз об'єктам критичної інфраструктури. Науковий вісник: цивільний захист та пожежна безпека. 2017. № 1. С. 41-47.

24. Council Directive 2008/114/EC of 08.12.2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection. URL: <http://eur-lex.europa.eu/>
25. National Strategy for Critical Infrastructure Protection (CIP Strategy). URL: <https://www.kritis.bund.de>
26. USA Patriot Act of 2001. URL: <https://www.gpo.gov/>
27. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/>

References:

1. Biriukov D. S. (2015) *Zakhyst krytychnoi infrastruktury v Ukraini: vid naukovooho osmyslennia do rozrobky zasad polityky* [Critical infrastructure protection in Ukraine: from scientific understanding to policy development], *Naukovo-informatsiyni visnyk Akademii natsionalnoi bezpeky* [Scientific journal the Academy of National Security], vol. 3-4, pp. 155-170.
2. Biriukov D. S., Kondratov S. I. (2012), *Zakhyst krytychnoi infrastruktury: problemy ta perspektyvy vprovadzhennia v Ukraini* [Critical Infrastructure Protection: Problems and Prospects for Implementation in Ukraine], Kyiv: NISD, 96 p.
3. Verholias, O. O. *Reformuvannia systemy zakhystu ta pidvyshchennia stitkosti krytychnoi infrastruktury Ukrainy v rozrizi aktualnykh zahroz* [Reforming the protection system and increasing the resilience of Ukraine's critical infrastructure in terms of current threats], *Kulia News*. <https://coolyanews.info.html>
4. Hnatiuk S. O., Riabyi M. O., Liadovska V. M. (2014), *Vyznachennia krytychnoi informatsiinoi infrastruktury ta yii zakhystu: analiz pidkhodiv* [Definition of critical information infrastructure and its protection: analysis of approaches], *Zviazok* [Communication], vol. 4, pp. 3-7.
5. Edited by Sukhodoli O. M. (2020), *Derzhavna systema zakhystu krytychnoi infrastruktury v systemi zabezpechennia natsionalnoi bezpeky* [State system of critical infrastructure protection in the system of national security], Kyiv: NISD, 28 p.
6. Yermenchuk O. P. (2017), *Normatyvno-pravove rehuliuвання діяльності у сфері захисту національної критичної інфраструктури: аналіз та узгодження нормотворчої практики SSHA* [Regulatory regulation of activities in the field of protection of national critical infrastructure: analysis and generalization of US rule-making practice], *Naukovyi visnyk DDUVS* [Scientific Bulletin of the DSUIA], vol.3, pp. 135-140.
7. Yermenchuk O. P. (2017), *Skladovi natsionalnoi infrastruktury* [Components of national infrastructure], *Naukovyi visnyk DDUVS* [Scientific Bulletin of the DSUIA], vol. 4, pp. 109-115.
8. Yermenchuk O.P. (2018), *Osnovni pidkhody do orhanizatsii zakhystu krytychnoi infrastruktury v krainakh Yevropy: dosvid dlia Ukrainy* [Basic approaches to the organization of critical infrastructure protection in European countries: experience for Ukraine], Monograph, Press *Dniprop. derzh. un-t vnutr. sprav*, Dnipro, 180 p.
9. VRU, Law of Ukraine (2021) *Pro krytychnu infrastrukturu* [Law of Ukraine «About critical infrastructure»], URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882>
10. VRU, Law of Ukraine (2003) *Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy* [Law of Ukraine «On the foundations of national security of Ukraine»], URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
11. Biriukov D.S., Kondratov S.I (2016), *Zelena knyha z pytan zakhystu krytychnoi infrastruktury v Ukraini: zb. materialiv mizhnar. ekspert. narad* [Green Paper on Critical Infrastructure Protection in Ukraine], Press NISD, Kyiv, 176 p.
12. Ofitsiyni veb-sait Centre for the Protection of National Infrastructure. URL: <http://www.cpni.gov.uk/>
13. Ofitsiyni veb-sait Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzen. URL: <http://old.niss.gov.ua/articles/2213/>
14. KMU (2020), *Deiaki pytannia obektiv krytychnoi infrastruktury* [Some critical infrastructure issues], The order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated 09.10.2020. № 1109, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-2020>
15. KMU (2016), *Pro zatverdzhennia Poriadku formuvannia pereliku informatsiino-telekomunikatsiinykh system obektiv krytychnoi infrastruktury derzhavy* [About the statement of the Order of formation of the list of information and telecommunication systems of objects of a critical infrastructure of the state], The order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated 23.08.2016 № 563. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2016>
16. KMU (2017), *Pro skhvalennia Kontseptsii stvorennia derzhavnoi systemy zakhystu krytychnoi infrastruktury* [About approval of the Concept of creation of the state system of protection of critical infrastructure], The order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated 06.12.2017 № 1009-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017>
17. RNBO (2014), *Pro nevidkladni zakhody shchodo zabezpechennia natsionalnoi bezpeky, suverenitetu i terytorialnoi tsilnosti Ukrainy* [On urgent measures to ensure national security, sovereignty and territorial integrity of Ukraine], The order of the National Security and Defense Council of Ukraine, dated 01.03.2014, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001525-14>
18. Stratehiia natsionalnoi bezpeky Ukrainy «Bezpeka liudyny – bezpeka krainy», URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020>
19. Stratehiia natsionalnoi bezpeky Ukrainy «Ukraina u sviti, shcho zminiuietsia», URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>

20. Cukhodolia O. M. (2016), *Zakhyst krytychnoi infrastruktury v umovakh hibrydnoi viiny: problemy ta priorytety derzhavnoi polityky Ukrainy* [Protection of critical infrastructure in the conditions of hybrid war: problems and priorities of the state policy of Ukraine], *Stratehichni priorytety* [Strategic Priorities], vol 3, pp. 62-76.

21. Telenyk S. S. (2018), *Krytychna infrastruktura yak ob'ekt administratyvno-pravovoho rehulivannia* [Critical infrastructure as an object of administrative and legal regulation]. *Yurydychnyi chasopys Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav* [Law Magazine of the National Academy of Internal Affairs], vol 1, pp. 179-189.

22. President of Ukraine (2015), *Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy «Pro Stratehiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy»* [On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine «On the National Security Strategy of Ukraine»], Decree of the President of Ukraine, dated 06.05.2015 № 287, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

23. Chumachenko S. M., Trotsko V. V. (2017), *Otsiniuvannia zahroz ob'ektam krytychnoi infrastruktury* [Critical infrastructure threat assessment], *Naukovyi visnyk: tsyvilnyi zakhyst ta pozhezhna bezpeka* [Scientific bulletin: Civil protection and fire safety], vol. 1, pp. 41-47.

24. Council Directive 2008/114/EC of 08.12.2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection. URL: <http://eur-lex.europa.eu/>

28. National Strategy for Critical Infrastructure Protection (CIP Strategy). URL: <https://www.kritis.bund.de>

29. USA Patriot Act of 2001, URL: <https://www.gpo.gov/>

30. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/>