

ISSN: 2616-6216 (print)

ISSN: 2707-9597 (online)

<https://pard.mk.ua>

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

Науковий журнал

***PUBLIC ADMINISTRATION AND
REGIONAL DEVELOPMENT***

Academic journal

Заснований у 2018 році

Включено до переліку наукових фахових видань України

з питань державного управління

(Категорія «Б»), Наказ Міністерства освіти і науки

України від 17.03.2020 №409)



№16 (2022)

Видавець:

Чорноморський національний університет імені Петра Могили

Головний редактор:

Ємельянов В.М. – доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України

Заступники головного редактора:

Беглиця В.П. – доктор наук з державного управління, професор

Сорока С.В. – доктор наук з державного управління, професор

Члени редакційної колегії:

Антонова Л.В. – доктор наук з державного управління, професор

Домбровська С.М. – доктор наук з державного управління, професор

Євтушенко О.Н. – доктор політичних наук, професор

Жовнірчик Я.Ф. – доктор наук з державного управління, професор

Криштанович М.Ф. – доктор наук з державного управління, професор

Лізаковська С.В. – доктор наук з державного управління, ад'юнкт

Лопушинський І.П. – доктор наук з державного управління, професор

Сиченко В. В. – доктор наук з державного управління, професор

Хаджирадєва С.К. – доктор наук з державного управління, професор

Abbas Mardani – Ph.D. in Philosophy Management, University of South Florida (Tampa, Florida, USA)

Bartosz Hordecki – PhD, Professor of Political Science, Adam Mickiewicz University (Poland)

Catalin Vrabie – PhD in Public Administration, (Romania)

Gedam Kamalakar – Dept of Political Science Osmania University Hyderabad Telangana State (India)

Günter Walzenbach – Associate Professor in Political Science, American University of Armenia, College of Humanities and Social Sciences (Yerevan, Armenia)

Magdalena Musiał-Karg – Professor, dr hab., Adam Mickiewicz University (Poland)

Nozim Muminov – Candidate of Economic Sciences, Professor (Uzbekistan)

Vainius Smalskys – Doctor of Social Science, Mykolas Romeris University, Director of Institute of Public Administration, Professor (Kaunas, Lithuania).

Відповідальний секретар:

Штиршов О.М. – кандидат наук з державного управління, доцент

© Чорноморський національний
університет імені Петра Могили

54003, м. Миколаїв,

вул. 1-а Воєнна, 2а.

(0512) 76-71-92

© Видавництво:

Ємельянова Т.В.

54001, Миколаїв,

пров. Суднобудівний, 7.

(0512) 47-74-48

Технічний секретар:

Тимофєєв С.П. – кандидат наук з державного управління, доцент

Рекомендовано до друку: Рішенням науково-методичної ради Інституту державного управління, Чорноморського національного університету імені Петра Могили. (Протокол № 3 від від 27.05.2022 р.)

Свідцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія КВ № 23245-13085Р від 04.04.2018 р.

ISSN: 2616-6216 (print) ISSN: 2707-9597 (online) <https://doi.org/10.34132/pard>

Publisher and manufacturer:
Petro Mohyla Black Sea National University

Editor-in-Chief:

Volodymyr Yemelyanov – Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine (Ukraine)

Vice Editors-in-Chief:

Volodymyr Beglytsia – Doctor of Sciences in Public Administration, Professor (Ukraine)

Svitlana Soroka – Doctor of Sciences in Public Administration, Professor (Ukraine)

Editorial Board:

Lyudmyla Antonova – Doctor of Sciences in Public Administration, Professor (Ukraine)

Svitlana Dombrowska – Doctor of Sciences in Public Administration, Professor (Ukraine)

Oleksandr Yevtushenko – Doctor of Political Sciences, Professor (Ukraine)

Yaroslav Zhovnrchyk – Doctor of Sciences in Public Administration, Professor (Ukraine)

Myroslav Kryshchanovych – Doctor of Sciences in Public Administration, Professor (Ukraine)

Svitlana Lizakowska – Dr hab., adiunkt (Poland)

Viktor Sychenko – Doctor of Sciences in Public Administration, Professor (Ukraine)

Ivan Lopushynskyi – Doctor of Sciences in Public Administration, Professor (Ukraine)

Svitlana Khadzhyradieva – Doctor of Sciences in Public Administration, Professor (Ukraine)

Abbas Mardani – PhD in Philosophy Management, University of South Florida (Tampa, Florida, USA)

Bartosz Hordecki – PhD. Professor of Political Science, Adam Mickiewicz University (Poland)

Catalin Vrabie – PhD in Public Administration, (Romania)

Günter Walzenbach – Associate Professor in Political Science, American University of Armenia, College of Humanities and Social Sciences (Yerevan, Armenia)

Magdalena Musiał-Karg – Professor, dr hab., Adam Mickiewicz University (Poland)

Nozim Muminov – Candidate of Economic Sciences, Professor (Uzbekistan)

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

Secretary of the Editorial Board:

Oleksandr Shtyrov – PhD in Public Administration, Associate Professor (Ukraine)

Technical secretary:

Sergey Tymofeev – PhD in Public Administration, Associate Professor (Ukraine)

© **Petro Mohyla Black Sea
National University**
68 Desantnykiv St., 10,
Mykolayiv, Ukraine, 54003.
(0512) 76-71-92

© **Publishing house:**
Yemelyanova T.
prov. Sudnobudivniy, 7
Mykolayiv, Ukraine, 54001.

(0512) 47-74-48

Recommended for printing: by the decision of the Scientific and methodological council of the Institute of Public Administration, Petro Mohyla Black Sea National University. (Protocol № 3, 27.05.2022 p.)

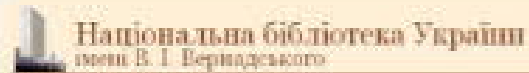
The Certificate of State Registration of Printed Mass Media Series KB № 23245-13085P dated 04.04.2018

ISSN: 2616-6216 (print) ISSN: 2707-9597 (online) <https://doi.org/10.34132/pard>

ІНДЕКСАЦІЯ ЖУРНАЛУ



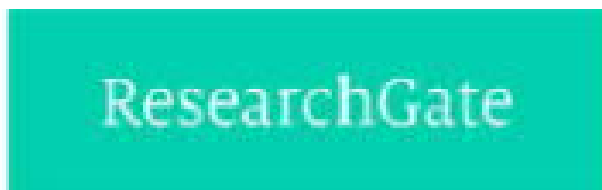
INDEX COPERNICUS



RePEc



MIAR



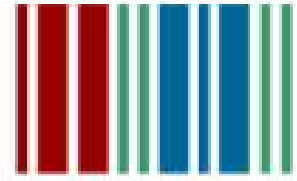
Federal Science Library



KOAR



ULRICHSWEB™
GLOBAL SERIALS DIRECTORY



WIKIDATA



I²O¹
LENS.ORG
Solving The Problem Of Problem Solving™



CRUE

REBIUN
Red de Bibliotecas Universitar

research4life 

 Quality Open Access Market

ЗМІСТ

Алюшина Наталія

Організація роботи державних службовців в умовах
воєнного стану.....284

Смельянов Володимир, Антонова Людмила, Івашова Людмила

Адміністративно-правові засади функціонування антикорупційно-
го суду: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії.....314

Гавриченко Дмитро

Публічні механізми трансформацій у формуванні кадрового потен-
ціалу галузі охорони здоров'я.....337

Гонюкова Лілія, Ларіна Наталія, Ларін Станіслав

Публічне управління захистом національних цінностей в умовах
воєнних дій в Україні: теоретико-методологічний підхід.....356

Дзвінчук Дмитро, Баран Марія, Петренко Віктор,

Хамчук Григорій

Щодо проблеми приваблення і утримання талантів у системі пу-
блічного управління та адміністрування України.....383

Дзєга Володимир

Розвиток організаційної компетентності міського голови як поса-
дової особи місцевого самоврядування в контексті українсько-ні-
мецького проєкту.....407

Драган Ірина, Долінченко Ольга

Сутність лідерства та забезпечення лідерської ефективності в сис-
темі публічного управління.....427

Жовнірчик Ярослав, Долот Володимир, Антонов Андрій

Основні напрями трансформації системи публічного управління
сферою охорони здоров'я в Україні в умовах воєнного стану та
збройної агресії російської федерації проти України.....443

Жовнірчик Ярослав, Тимофєєв Сергій

Корупція як одна з перешкод у формуванні професійної культури публічних службовців.....466

Котляр Людмила

Психодіагностика індивідуально-особистісних предикторів про-
крастинації державних службовців.....497

Курносенко Лариса

Трансформація соціальних інститутів в умовах криз.....517

Парфьонов Ярослав

Реформування пенсійної системи України в умовах трансформа-
ційних змін.....537

Сайферс Анастасія

Особливості організації навчального процесу в школах єв-
ропейських країн в умовах сучасних викликів та загроз:
досвід для України.....557

Сиченко Віктор, Мареніченко Валерій

Розвиток системи публічного управління в контексті компетентніс-
ного підходу.....576

Сторожев Роман

Механізми забезпечення розвитку лідерства в західноєвропейських
країнах.....598

Шпак Юрій, Драган Іван

Корупція в публічному управлінні як перепона переходу суспільст-
ва до Індустрії 4.0.....610

CONTENT

Aliushyna Nataliia

Work organization of civil servants in the conditions of martial law.....284

Yemelyanov Volodymyr, Antonova Liudmyla, Ivashova Ljudmyla

Interaction between public authorities and civil society institutions in the field of preventing and combating corruption.....314

Havrychenko Dmytro

Public mechanisms of transformations in the formation of human resources in the field of healthcare.....337

Honiukova Liliia, Larina Nataliia, Larin Stanislav

Public administration of the protection of national values in the conditions of military actions in Ukraine: theoretical and methodological approach.....356

Dzvinchuk Dmytro, Baran Mariia, Petrenko Victor, Khamchuk Hryhorii

Problems of attracting and retaining talents in system of public management and administration of Ukraine.....383

Dzaha Volodymyr

Development of organizational competence of the city chairman as official of local self-government in the context of action Ukrainian-german project.....407

Dragan Irina, Dolinchenko Olha

The essence of leadership and ensuring leadership efficiency in the public administration system.....427

Zhovnirchuk Yaroslav, Dolot Volodymyr, Antonov Andriy

The main directions of the transformation of the system of public management in the sphere of health protection in Ukraine in the

conditions of the state of martial and armed aggression of the russian federation against Ukraine.....443

Zhovnirchyk Yaroslav, Tymofieiev Serhii

Corruption as one of the obstacles in forming the professional culture of public servants.....466

Kotliar Lyudmila

Psychodiagnostics of individual personal predictors procrastinations of civil servants.....497

Kurnosenko Larysa

Transformation of social institutions in crisis conditions.....517

Parfonov Yaroslav

Reforming the pension system of Ukraine in the conditions of transformational changes.....537

Cyphers Anastasia

Features of the organization of the educational process in schools of european countries in the conditions of modern challenges and threats: experience for Ukraine.....557

Sychenko Viktor, Marenichenko Valery

Development of public administration system in the context of competency approach.....576

Storozhev Roman

Mechanisms to ensure leadership development in western european countries.....598

Shpak Yuriy, Dragan Ivan

Corruption in public administration as an obstacle to the transition of society to Industry 4.0.....610

УДК 351.2

DOI: 10.34132/pard2022.16.01

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Алюшина Н. О., голова, Національне агентство України з питань державної служби, канд. психол., наук, доцент, м. Київ, Україна.



У науковій статті подано результати дослідження стану організації роботи державних службовців в умовах воєнного стану, зокрема такі ключові аспекти як: особливості організації роботи державних службовців; зміни навантаження, функціоналу та продуктивності; оплата праці; налагодження комунікації та взаємодії у державному органі; потреби в інформаційно-методологічній підтримці з боку НАДС. За результатами опитування досліджено думку респондентів щодо того як змінилися показники навантаження, результативності та якості роботи державних службовців в умовах воєнного стану.

Дослідження стосувалось низки важливих проблем та питань які виникли під час здійснення професійної діяльності державними службовцями в умовах воєнного стану, серед них варто виділити: зміна місцезнаходження, форми роботи, режим роботи, зміна рівня заробітної плати, особливості комунікації та взаємодії тощо.

Проведено дослідження дало змогу шляхом узагальнення отриманої інформації визначити 9 груп потреб зокрема: щодо реформи системи оплати праці державних службовців, оптимізації, оплати праці, особливостей перебування державних службовців за кордоном в умовах воєнного стану, організації та режиму роботи, надання відпусток в умовах воєнного стану, прийому на роботу, професійного навчання державних службовців, питань проходження державної служби роботи та інших питань.

Ключові слова: публічне управління, державна служба, продуктивність праці, оплата праці, воєнний стан, ефективність роботи державних службовців в умовах воєнного стану.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Майже пів року державні службовці продовжують виконувати свої службові обов'язки в умовах війни. Державна служба швидко адаптувалася до нових умов і продовжує роботу на своєму фронті. Маємо усвідомити, що реформа оплати праці – це єдиний шлях зробити заробітні плати державних службовців прозорими, справедливими та зрозумілими.

Це комплексна реформа, яка буде рухатися не один рік. Наразі у нас стартував експериментальний проєкт. І сьогодні маємо зробити перший крок до спільного розуміння методології, підходів щодо класифікації посад, визначення класифікаційних кодів, щоб разом рухатися далі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність вищезазначеної проблеми визначається базовими документами Національного агентства України з питань державної служби, експертними висновками міжнародних партнерів, які долучені до реформування системи державного управління в Україні, науковців, практиків та ін. За висновками Угіс Сікса, керівник Проєкту EU4PAR, єдина класифікація посад на державній службі є основою ефективного державного управління в будь-якій країні. Вона є платформою не лише для створення справедливої системи оплати праці, а й прозорої конкурсної процедури, кадрового резерву, просування на державній службі та професійного розвитку службовців.

Проведений аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про недостатній рівень висвітлення даної проблеми у науково-методичній літературі.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Презентація результатів дослідження особливостей організації роботи та оплати праці державних службовців в умовах воєнного стану в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. З метою дослідження особливостей організації роботи та оплати праці державних службовців в умовах воєнного стану НАДС проведено опитування «Організація роботи державних службовців та оплата праці в умовах воєнного стану».

Опитування тривало протягом 02 - 15 травня 2022 року та передбачало дослідження таких питань в умовах воєнного стану: особливості організації роботи державних службовців; зміни навантаження, функціоналу та продуктивності; оплата праці; налагодження комунікації та взаємодії у державному органі; потреби в інформаційно-методологічній підтримці з боку НАДС.

В опитуванні взяло участь 45 тис. 766 державних службовців. При опрацюванні результатів окремі відповіді виключено у зв'язку з недостовірним зазначенням категорії посади, місця розташування державного органу тощо. В опитуванні взяли участь представники усіх категорій посад державної служби – «А», «Б» і «В». За статтю розподіл вибірки наступний: 79,6 % – жінки та 20,4 % – чоловіки. Представлено усі рівні державних органів:

За результатами опитування визначено, що переважна більшість респондентів не змінювали своє місцезнаходження під час війни (83,4 %), 13,6 % – є внутрішньопереміщеними та 3% перебувають за кордоном (рис. 1).



Рис. 1. Зміна місцезнаходження державних службовців під час війни.

Переважна більшість респондентів зазначили, що продовжують працювати в штатному режимі – 67,8 %, 11,1 % – дистанційно та 7,2 % поєднують дистанційну роботу з роботою у штатному режимі (рис. 2).



Рис. 2. Форми роботи державних службовців під час воєнного стану

В той же час такий розподіл може мати похибку, пов'язану з поширенням опитування виключно офіційним листом на державні органи.

Особливості режиму роботи державних службовців у розрізі областей, в яких знаходиться державний орган відображено у табл. 1.

За результатами опитування досліджено думку респондентів щодо того як змінилися показники навантаження, результативності та якості роботи державних службовців в умовах воєнного стану. Більшість державних службовців (45,1 %) зазначили, що навантаження збільшилося, результативність залишилася без змін (43,7 %) та якість роботи також залишилася без змін (49,4 %).

Досліджено особливості зміни навантаження, результативності якості роботи залежно від режиму роботи (таблиця 2).

Таблиця 1

Режим роботи державних службовців у розрізі областей, в
яких знаходиться державний орган

Область	В штатному режимі	Дистанційно	Поєднання дистанційної роботи з роботою у штатному режимі	Відпустка / лікарняний	Простій	Мобілізований(-а) / тероборона
м. Київ	38,8%	31,4%	18,4%	4,6%	7,5%	0,3%
Вінницька область	82,3%	0,5%	2,5%	1,9%	2,6%	0,2%
Волинська область	85,7%	0,8%	5,6%	2%	5,7%	0,1%
Дніпропетровська область	85,3%	2%	4,8%	5,5%	2,1%	0,2%
Донецька область	20,5%	23,7%	5,2%	19,2%	31,3%	0,1%
Житомирська область	77,8%	2,2%	2,7%	5%	11,6%	0,5%
Закарпатська область	96,8%	0,2%	1%	1,4%	0,5%	0,1%
Запорізька область	62%	7,8%	9,1%	5,4%	25,6%	0,2%
Івано-Франківська область	91,7%	0,2%	2,3%	3,1%	2,4%	0,3%
Київська область	72,8%	9,0%	7,8%	4,7%	5,4%	0,3%
Кіровоградська область	88,9%	0,4%	7,3%	2%	3,4%	0,1%
Луганська область	23,4%	30,2%	3,4%	1,5%	15,1%	0,4%
Львівська область	89,7%	0,6%	1,7%	1,2%	6,6%	0,2%
Миколаївська область	48,7%	16,9%	8%	10,1%	18%	0,3%
Одеська область	78,3%	7,4%	4,5%	2,8%	8,8%	0,2%
Полтавська область	88%	1,3%	4,1%	1,9%	4,6%	0,1%
Рівненська область	89,4%	1,1%	3%	1,5%	4,9%	0,1%
Сумська область	47,6%	12,8%	15,6%	4,4%	19,4%	0,3%
Тернопільська область	91%	0,2%	2,9%	1,7%	4%	0,2%
Харківська область	14,9%	28,2%	4,3%	11,3%	41,2%	0%
Херсонська область	12,6%	27,6%	4,5%	19,6%	35,7%	0%
Хмельницька область	96,8%	0,7%	0,5%	1,4%	1,4%	0,1%
Черкаська область	91,6%	1,3%	2,8%	2,9%	0,8%	0,6%
Чернівецька область	88%	0,3%	3,3%	2,3%	5,7%	0,4%
Чернігівська область	83,5%	5%	10,8%	8,1%	12,4%	0,2%
Автономна Республіка Крим	50%	0%	50%	0%	0%	0%

Серед державних службовців, що працюють в штатному режимі більше половини (55,3 %) зазначили, що навантаження збільшилося та 31,5 %, що залишилося без змін. Результативність та якість роботи розподілилася між показниками «без змін» або «збільшилася».

Серед державних службовців, що працюють дистанційно в умовах воєнного стану навантаження у 38,3 % залишилося без змін, у 32 % зменшилося та у 29,6 % – збільшилося. Результативність переважно залишилася без змін (56,9 %) або зросла (26,5 %). Якість у більшості залишилася без змін (64 %).

Серед державних службовців, що поєднують дистанційну роботу з роботою у штатному режимі навантаження розподілилося між показниками «збільшилося» – 38,8 %, «без змін» – 34,7 % та

«зменшилося» – 26,4 %. Результативність та якість роботи у більшості (54-62 %) «без змін», у частини збільшилася (27-29 %).

За результатами опитування досліджено чи змінився функціонал державного органу, посадові обов'язки державних службовців, структура та штатний розпис державного органу у зв'язку з введенням воєнного стану. 43,1 % респондентів зазначили, що у державного органу змінився функціонал у зв'язку з введенням воєнного стану та 56,9 % зазначили, що не змінився.

Таблиця 2

Особливості зміни продуктивності роботи державних службовців в умовах воєнного стану

Форма роботи		Збільшилось (-ась)	Без змін	Зменшилось (-ась)	Не працюю
В штатному режимі	Навантаження	55,3%	31,5%	13,1%	0%
	Результативність	43,8%	47,3%	8,8%	0,1%
	Якість	40%	53,2%	6,6%	0,1%
Дистанційно	Навантаження	29,6%	38,3%	32%	0,3%
	Результативність	26,5%	56,9%	16,4%	0,2%
	Якість	24,6%	64%	11,3%	0,3%
Поєднання дистанційної роботи з роботою у штатному режимі	Навантаження	38,8%	34,7%	26,4%	0%
	Результативність	29,5%	54,4%	15,9%	0,2%
	Якість	27,3%	62,4%	10,1%	0,2%

Суттєвих відмінностей у відсотку зміни функціоналу за рівнями державних органів та областями не встановлено. Часткова зміна та уточнення функціоналу відбулася на кожному з рівнів державних органів (зміна на 30-45 % залежно від рівня) та у кожній області, в якій розташований державний орган (зміна на 34-54 %). Відсоток зміни функціоналу зростає із пониженням рівня державного органу.

Посадові обов'язки у більшості державних службовців не змінилися – 70,4 %, у 29,6 % – змінилися.

В частини органів (23 %) відбулися зміни у структурі або штатному розписі у період воєнного стану. 24,2 % державним службов-

цям повідомили про можливу оптимізацію структури державного органу.

Суттєвих відмінностей за категорією, рівнем державного органу та областями не встановлено.

За результатами опитування встановлено зміни розміру заробітної плати державних службовців під час воєнного стану. Зменшення рівня заробітної плати від час воєнного стану простежується у всіх категоріях посад: категорія «А» – у 44 % респондентів; категорії «Б» і «В» по 55,8 % респондентів.

Суттєвих відмінностей у розрізі статі не встановлено.

За рівнем державного органу простежується зменшення рівня заробітної плати найбільше у державних органах першого рівня (див. табл. 3).

Таблиця 3

**Зміна рівня заробітної плати державних службовців
під час воєнного стану у різних рівнях державних органів**

Рівень державного органу	Збільшилась	Без змін	Зменшилась	Не працюю
1 рівень	1,7%	18,6%	79,1%	0,6%
2 рівень	3,6%	40,7%	54,3%	1,4%
3 рівень	6,6%	34,3%	55,9%	3,3%
4 рівень	5,6%	37,6%	53,4%	3,4%
5 рівень	9,2%	34,4%	53,4%	3,0%

Зміна рівня оплати праці державних службовців у розрізі областей відображена у табл. 4.

Серед внутрішньопереміщених державних службовців заробітна плата зменшилася у 62,8 % працівників, серед тих, хто перебуває за кордоном – у 54,2 % осіб, серед тих хто не змінював місце проживання під час війни – у 52,1 %.

Під час воєнного стану найбільший відсоток осіб, у яких зросла заробітна плата спостерігається у працівників, що працюють у штатному режимі (9,3 %). А найбільший відсоток осіб, у яких зменшилася заробітна плата спостерігається у працівників, що поєднують дистанційну роботу з роботою у штатному режимі (61,8 %).

Таблиця 4

**Зміна рівня заробітної плати державних службовців
під час воєнного стану у розрізі областей**

Область	Збільши- лась	Без змін	Зменши- лась	Не працюю
м. Київ	5,6%	33,7%	58,1%	2,5%
Вінницька область	3,4%	45,9%	49,9%	0,8%
Волинська область	6,2%	27,4%	65,2%	1,2%
Дніпропетровська область	9,6%	41%	47%	2,3%
Донецька область	9,9%	23%	52,9%	14,1%
Житомирська область	11,6%	40,3%	45,4%	2,7%
Закарпатська область	7,0%	30,4%	62,4%	0,2%
Запорізька область	3,4%	34,4%	51,9%	10,2%
Івано-Франківська область	11,0%	47,1%	41,1%	0,9%
Київська область	9,0%	33,3%	54,8%	2,8%
Кіровоградська область	5,8%	46,9%	46,2%	1,1%
Луганська область	9,8%	44,9%	44,5%	0,8%
Львівська область	7,2%	36,3%	55,4%	1,0%
Миколаївська область	14,8%	30,7%	46,7%	7,7%

продовження таблиці 4

Одеська область	11,5%	38%	48,3%	2,2%
Полтавська область	4,3%	46,9%	47,8%	1%
Рівненська область	8,6%	32%	59,1%	0,3%
Сумська область	7,5%	28,5%	60,8%	3,2%
Тернопільська область	8,2%	40,8%	50,3%	0,8%
Харківська область	10,1%	18%	62,2%	9,6%
Херсонська область	5,5%	11,6%	73,9%	9%
Хмельницька область	9,2%	31,8%	58,2%	0,7%
Черкаська область	6,7%	40,6%	51,4%	1,3%
Чернівецька область	11,6%	36,8%	51%	0,7%
Чернігівська область	3,7%	36,9%	54,8%	4,6%
Автономна Республіка Крим	0%	50%	50%	0%

Встановлено позитивний кореляційний зв'язок ($p \leq 0,001$) між зміною рівня заробітної плати та навантаженням, результативністю та якістю. Тобто зміни у рівні заробітної плати державних службовців в умовах воєнного стану залежать від зміни навантаження, результативності та якості.

У зв'язку з воєнним станом щодо частини посад державної служби оголошено простій. Серед респондентів на простой перебувають 9,1 %.

Оплата праці на період простою здійснюється з урахуванням статті 113 Кодексу законів про працю України та відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 року № 221 «Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану». Тобто, керівник самостійно визначає розмір оплати часу простою, але не нижче від двох третин тарифної

ставки встановленого працівникові тарифного розряду (посадового окладу). Відтак, у державних органах застосовують різні практики щодо оплати простою.

Одним із запитань під час опитування державних службовців було «В якому розмірі в період простою виплачується заробітна плата у Вашому державному органі?».

Частина респондентів (34,6 %) зазначили, що їм важко відповісти, оскільки у різні місяці простій оплачується по різному або самі не були на простою та не мають знань про ситуацію щодо оплати простою у їхньому державному органі тощо.

Частина (9,9 %) зазначили, що простій у державному органі не оголошувався. Як правило, це стосується переважно об'єктів критичної інфраструктури. В той же час, у багатьох відповідях зазначено, що замість простою вимагається іти у відпустку за свій рахунок.

Серед варіантів оплати простою зазначено, що простій оплачується наступним чином: 23,2 % – оклад в повному розмірі, надбавки за ранг та вислугу років; 19,2 % – 2/3 посадового окладу; 7,1 % – оклад в повному розмірі; 4,8 % – середній розмір заробітної плати; 0,6 % – у розмірі мінімальної заробітної плати; 0,2 % – 2/3 від окладу, надбавок за ранг та вислугу років; 0,1 % – 2/3 середнього розміру заробітної плати; 0,1 % – 2/3 окладу, надбавки за вислугу та ранг у повному розмірі; 0,1 % – оклад в повному розмірі, надбавки за ранг та вислугу років, надбавка за інтенсивність; 0,1 % – відсоток від середнього розміру заробітної плати (45-80 %); 0,02 % – відсоток від окладу (45-70 %).

За результатами опитування 88,7 % державних службовців підтримують необхідність продовження реформи системи оплати праці державних службовців. Серед категорії «А» підтримують 100 % респондентів, серед категорії «Б» – 87,5 % та серед категорії «В» – 89,1 %.

По рівнях державних органів спостерігається тенденція у збільшенні підтримки реформи при зниженні рівня державного органу (табл. 5).

Таблиця 5

**Підтримка продовження реформи системи оплати праці
державних службовців у розрізі рівнів державних органів**

Рівень державного органу	Так	Частково	Ні
1 рівень	56,1%	26,2%	17,6%
2 рівень	58,3%	26,5%	15,2%
3 рівень	63,3%	22,3%	14,4%
4 рівень	72,3%	16,9%	10,8%
5 рівень	72,4%	17,1%	10,5%

Підтримка реформи системи оплати праці у розрізі областей
відображено у табл. 6.

Таблиця 6

**Підтримка продовження реформи системи оплати праці
державних службовців у розрізі областей**

Область	Так або частково	Ні
м. Київ	86,8%	13,2%
Вінницька область	89,5%	10,5%
Волинська область	90,8%	9,2%
Дніпропетровська область	86,7%	13,3%
Донецька область	84,7%	15,2%
Житомирська область	91,4%	8,6%
Закарпатська область	92,7%	7,3%
Запорізька область	90,1%	9,9%
Івано-Франківська область	92,3%	7,7%
Київська область	89,4%	10,6%

продовження таблиці 6

Кіровоградська область	90,9%	9,1%
Луганська область	79,7%	20,4%
Львівська область	92,2%	7,8%
Миколаївська область	87,6%	12,4%
Одеська область	88,0%	12,1%
Полтавська область	87,6%	12,5%
Рівненська область	91,6%	8,3%
Сумська область	84,4%	15,6%
Тернопільська область	92,7%	7,3%
Харківська область	86,4%	13,6%
Херсонська область	87,9%	12,1%
Хмельницька область	90,4%	9,6%
Черкаська область	89,7%	10,3%
Чернівецька область	91,2%	8,7%
Чернігівська область	87,8%	12,2%
Автономна Республіка Крим	50,0%	50,0%

Найбільший відсоток підтримки реформи (понад 90 %) простежується у Тернопільській, Закарпатській, Рівненській, Івано-Франківській, Житомирській, Чернівецькій, Львівській, Волинській та Хмельницькій областях. Найбільший відсоток відсутності підтримки (15-20 %) простежується у Луганській, Сумській та Донецькій областях, хоча він не є переважаючим.

За результатами опитування визначено, що 27,1 % респондентів вважають, що їх орган може продовжувати проводити класифікацію посад державної служби в умовах воєнного стану та 28,4 % – може частково. У підсумку 55,5 % респондентів зазначили, що їх державний орган може проводити повністю або частково класифікацію посад в умовах воєнного стану (рис. 3).

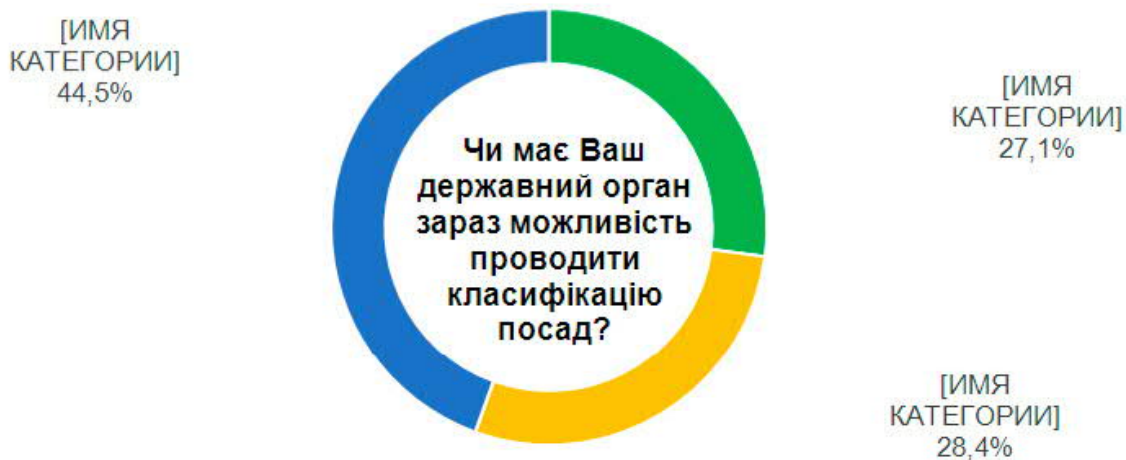


Рис. 3. Можливість проведення класифікації посад державної служби під час воєнного стану

Встановлено тенденцію щодо зменшення можливості проводити класифікацію посад із зменшенням рівня державного органу. В той час, як серед представників першого рівня державних органів зазначили, що такої можливості не мають 31,6 %, то на п'ятому рівні – 47,9 % (табл. 7).

Таблиця 7

Можливість проведення класифікації посад державної служби під час воєнного стану державними органами різних рівнів

Рівень державного органу	Так	Частково	Ні
1 рівень	37,2%	31,2%	31,6%
2 рівень	27,4%	36,1%	36,5%
3 рівень	27,7%	35,4%	36,9%
4 рівень	28,7%	27,2%	44,1%
5 рівень	25,3%	26,8%	47,9%

Можливість проведення класифікації посад у розрізі областей відображено у табл. 8.

Таблиця 8

Можливість проведення класифікації посад державної служби під час воєнного стану державними органами у розрізі областей

Область	Так або частково	Ні
м. Київ	61,9%	38,1%
Вінницька область	59,9%	40,1%
Волинська область	55,8%	44,2%
Дніпропетровська область	57,5%	42,5%
Донецька область	50,5%	49,4%
Житомирська область	55,6%	44,4%
Закарпатська область	58,8%	41,2%
Запорізька область	46,7%	53,3%
Івано-Франківська область	59,4%	40,6%
Київська область	51,5%	48,4%
Кіровоградська область	52%	48%
Луганська область	29,8%	70,2%
Львівська область	57,8%	42,1%
Миколаївська область	38,5%	61,5%
Одеська область	54,2%	45,7%
Полтавська область	57,6%	42,4%
Рівненська область	58,5%	41,5%
Сумська область	46,6%	53,4%
Тернопільська область	59,1%	40,9%
Харківська область	38,8%	61,2%
Херсонська область	29,2%	70,9%
Хмельницька область	53,8%	46,2%
Черкаська область	59,1%	40,9%
Чернівецька область	62,9%	37,1%
Чернігівська область	45,5%	54,5%
Автономна Республіка Крим	50%	50%

Так, понад 50 % респондентів у яких відсутня можливість проводити класифікацію посад є із областей, в яких ведуться активні бойові дії: Херсонська область (70,9 %), Луганська область (70,2 %), Миколаївська область (61,5 %), Харківська область (61,2 %), Чернігівська область (54,5 %), Сумська область (53,5 %), Запорізька область (53,3 %).

Щодо комунікації та взаємодії в умовах воєнного стану зауважимо таке: 88,4 % державних службовців зазначили, що перебувають у постійному контакті з колегами структурного підрозділу та керівником, 10,2 % – частково та 1,3 % – не перебувають у контакті. Серед респондентів категорії «Б» зазначили, що контакт відсутній 0,9 % респондентів, а категорії «В» – 1,5 % (табл. 9).

Таблиця 9

**Перебування державних службовців різних категорій
у контакті з колегами та керівником структурного підрозділу
під час воєнного стану**

Категорія посади	Постійно	Частково	Відсутній контакт
«А»	96%	4%	0%
«Б»	92,1%	7,1%	0,9%
«В»	86,9%	11,5%	1,5%

Досліджено особливості комунікації та взаємодії державних службовців в умовах воєнного стану (рис. 4).

За результатами опитування у 84,5 % державних службовців є зв'язок з колегами структурного підрозділу, у 13 % – частково та у 2,6 % – немає. Серед респондентів у кого відсутній зв'язок найбільше представників Донецької, Луганської та Херсонської областей. Практично всі державні службовці зазначили, що безпосередній керівник підтримує з ними зв'язок постійно (93,7 %) або частково (5 %). Робота електронного документообігу налагоджена у 85,6%, у 11,1 % частково та у 11,1 % – не налагоджена.



Рис. 4. Особливості комунікації та взаємодії державних службовців в умовах воєнного стану

Із зниженням рівня державного органу зростає показник відсутності налагодженої роботи електронного документообігу. Якщо у респондентів державних органів першого рівня відсутність налагодженої системи електронного документообігу складає 1,1 %, то у респондентів державних органів п'ятого рівня – 4,5 % (табл. 10).

Таблиця 10

Налагодженість роботи електронного документообігу у державних органах різних рівнів

Рівень державного органу	Так	Частково	Ні
1 рівень	92,5%	6,3%	1,1%
2 рівень	91,7%	7,2%	1,1%
3 рівень	83,9%	13,3%	2,8%
4 рівень	85,6%	11,3%	3,0%
5 рівень	83,2%	12,3%	4,5%

Більшість респондентів (67,7 %) зазначили, що у них проводяться онлайн-наради із застосуванням засобів телекомунікаційного зв'язку та 17,5 % зазначили, що частково. У 14,8 % такі наради не проводяться. Встановлено, що чим вища категорія посади державної служби тим більше такі наради проводяться (категорія «А» – 96 %, категорія «Б» – 76 %, категорія «В» – 64,3 %). Серед відсотку респондентів, в яких такі наради не проводяться переважають представники Луганської, Херсонської, Харківської, Донецької, Миколаївської та Чернігівської областей.

Спільну роботу з документами (наприклад Google Docs) застосовують 33,2 % та 28,4 % частково, 38,4 % – не застосовують.

Щодо поінформованості державних службовців про те, що відбувається всередині державного органу: 66,8 % – отримують достатній обсяг інформації про те, що відбувається всередині державного органу, щоб працювати в умовах воєнного стану; 27,7 % – отримують частково достатній обсяг інформації; 5,5 % – не отримують достатньо інформації.

Отже, чим вища категорія посади тим більш поінформованішим є державний службовець.

Встановлено поінформованість державних службовців про справи всередині органу у межах рівнів державних органів (табл. 11).

Таблиця 11

**Отримання державними службовцями різних рівнів
державних органів достатнього обсягу інформації
для роботи в умовах воєнного стану**

Рівень державного органу	Достатньо	Частково	Не достатньо
1 рівень	60,9%	30,5%	8,6%
2 рівень	60%	32%	8%
3 рівень	60,4%	31,9%	7,7%
4 рівень	68,1%	26,5%	5,4%
5 рівень	67,2%	27,8%	5%

Державні службовці отримують новини щодо державної служби в умовах воєнного стану з таких джерел: 36,7 % – офіційні портали інших державних органів; 35 % – офіційний вебсайт НАДС; 32,4 % – телебачення; 31,8 % – електронна пошта; 30,2 % – інші офіційні Телеграм канали; 26,5 % – офіційна сторінка НАДС у Facebook; 14,9 % – канал «НАДС» у Telegram; 7,1 % – не слідкую за новинами у сфері державної служби; 5,3 % – сторінка «Реформа державного управління» у Facebook; 4,7 % – канал «Реформа системи оплати праці» у Telegram.

Досліджено окремі аспекти наявності внутрішніх та зовнішніх ресурсів у державних службовців для продовження роботи в умовах воєнного стану (рис.5).



Рис. 5. Наявність внутрішніх та зовнішніх ресурсів у державних службовців для продовження роботи в умовах воєнного стану

Так, 73,6 % державних службовців відчувають, що мають сили та ресурси продовжувати працювати в умовах воєнного стану, 23,4 % – частково та 3,1 % – не відчувають сил та ресурсів.

За рівнем державного органу суттєвих відмінностей не встановлено.

У розрізі областей найменше сил та ресурсів продовжувати роботу в умовах воєнного стану відчувають державні службовці з таких областей, як Харківська, Донецька, Херсонська та Миколаївська. Водночас, зважаючи на те, що це області, в яких ведуться активні бойові дії, показник досить високий (табл. 12).

Таблиця 12

Відчуття державними службовцями з різних областей сил та ресурсів продовжувати працювати в умовах воєнного стану

Область	Згоден	Частково	Не згоден
м. Київ	76,7%	20,9%	2,4%
Вінницька область	77,5%	20,5%	2,0%
Волинська область	75,0%	23,5%	1,4%
Дніпропетровська область	75,1%	21,7%	3,2%
Донецька область	56,7%	34,9%	8,4%
Житомирська область	72,9%	24,2%	2,9%
Закарпатська область	81,1%	16,1%	2,8%
Запорізька область	74,5%	21,6%	4,0%
Івано-Франківська область	73,7%	23,9%	2,4%
Київська область	70,3%	26,7%	3,0%
Кіровоградська область	78,8%	20,0%	1,1%
Луганська область	78,5%	21,1%	0,4%
Львівська область	75,2%	22,9%	1,9%
Миколаївська область	58,6%	34,6%	6,8%
Одеська область	70,3%	26,5%	3,2%
Полтавська область	78,5%	20,2%	1,3%
Рівненська область	79,0%	19,0%	2,0%
Сумська область	72,9%	23,6%	3,5%
Тернопільська область	77,7%	20,0%	2,3%
Харківська область	51,8%	39,4%	8,8%
Херсонська область	56,8%	37,7%	5,5%

продовження таблиці 12

Хмельницька область	82,0%	16,0%	2,1%
Черкаська область	77,0%	20,2%	2,7%
Чернівецька область	76,6%	20,9%	2,5%
Чернігівська область	64,2%	30,7%	5,1%
Автономна Республіка Крим	100,0%	0,0%	0,0%

Найбільше відчують сили та ресурси працювати респонденти, що не змінювали місцезнаходження (76,7 %). Встановлено, що ті, хто перебувають за кордоном відчують менше сил та ресурсів продовжувати роботу (33,7 %), ніж внутрішньопереміщені особи (63,4 %) (табл. 13).

Таблиця 13

**Відчуття державними службовцями сил та ресурсів
продовжувати працювати в умовах воєнного стану
з урахуванням місцезнаходження**

Місцезнаходження	Згоден	Частково	Не згоден
Так, внутрішньо-переміщений	63,4%	31,2%	5,4%
Так, перебуваю за кордоном	33,7%	45,4%	20,9%
Не змінилося	76,7%	21,3%	2,0%

Визначено, що чим менше державні службовці відчують сили та ресурси працювати далі тим нижчий рівень продуктивності та якості виконаної роботи (на 10-20 %) і навпаки. В той час, як заробітна плата впливає всього до 10 %.

Більшість державних службовців (78,7 %) відчуває підтримку колег, 18,6 % – частково та 2,7 % – не відчувають. 77,6 % державних службовців завжди отримують зворотний зв'язок щодо виконаної роботи, 17,9 % – частково, 4,4 % – не отримують.

Чим нижча категорія посад тим менше відчувається підтримка колег та отримується зворотний зв'язок. Чоловіки відчувають під-

тримку колег дещо більше, ніж жінки. Також більше відчують підтримку колег та отримують зв'язок державні службовці, що не змінювали місцезнаходження та найменше ті, що перебувають за кордоном.

84,8 % респондентів зазначили, що у їхньому структурному підрозділі здійснюється систематичне планування роботи та контроль за виконавською дисципліною працівників, 12,2 % – частково та 3 % – не здійснюється. У безпеці себе відчують 28,2 % респондентів, половина державних службовців (52,4 %) – частково та 18,4 % – не відчують себе у безпеці. Чоловіки відчують себе більше у безпеці, ніж жінки.

Відчуття безпеки державними службовцями залежно від області де розміщений державний орган в якому вони працюють відображено у табл. 14.

Таблиця 14

**Відчуття державними службовцями безпеки з урахуванням
місцезнаходження державного органу**

Область	Згоден	Частково	Не згоден
місто Київ	26,6%	54%	19,5%
Вінницька область	35%	51,7%	13,3%
Волинська область	32,6%	52,6%	14,8%
Дніпропетровська область	28,5%	54,8%	16,7%
Донецька область	23%	49,8%	27,2%
Житомирська область	28,9%	53,5%	17,6%
Закарпатська область	45,8%	45,3%	8,9%
Запорізька область	18,7%	50,1%	31,2%
Івано-Франківська область	43,4%	48,6%	8%
Київська область	26,8%	54%	19,2%
Кіровоградська область	32,3%	55,2%	12,5%
Луганська область	33,6%	46%	20,4%

продовження таблиці 14

Львівська область	35,5%	53%	11,5%
Миколаївська область	19,1%	49,2%	31,7%
Одеська область	19,6%	52,6%	27,7%
Полтавська область	28,9%	54,8%	16,4%
Рівненська область	35%	52,4%	12,7%
Сумська область	21%	54,2%	24,8%
Тернопільська область	40,1%	52,6%	7,3%
Харківська область	21,8%	50,1%	28,2%
Херсонська область	13,6%	38,2%	48,2%
Хмельницька область	42,1%	47,4%	10,4%
Черкаська область	30%	53,9%	16,1%
Чернівецька область	46,2%	46%	7,9%
Чернігівська область	16%	53,2%	30,9%
Автономна Республіка Крим	0%	100%	0%

Ті, хто перебувають за кордоном відчують себе у більшій безпеці, ніж ті хто на території України. В той же час, внутрішньопереміщені особи відчують себе менше у безпеці, ніж ті хто не змінював місцезнаходження. Це пов'язано з тим, що більшу частину вибірки тих, хто не змінював місцезнаходження становлять представники західних та центральних областей України.

У 67,5 % державних службовців є всі матеріали необхідні для виконання роботи в умовах воєнного стану, у 24,9 % – частково та у 7,6 % – немає.

Чим вища категорія посади та рівень державного органу тим більша частина респондентів має всі необхідні матеріали.

Серед тих, хто не змінював місцезнаходження мають усі необхідні матеріали 72,5 %, серед внутрішньопереміщених – 46 %, серед тих, хто перебуває за кордоном – 27,4 %.

Встановлено кореляційні зв'язки ($p \leq 0,001$), які свідчать, що чим більше державний службовець відчуває внутрішні сили та ресурси,

відчуває підтримку колег, отримує зворотний зв'язок, почуватється у безпеці та має необхідне матеріально-ресурсне забезпечення тим більше у нього навантаження, вища продуктивність та якість роботи.

Державні службовці мали змогу у форматі відкритої відповіді зазначити свої потреби в інформаційно-методологічній підтримці з боку НАДС.

Шляхом узагальнення отриманої інформації визначено 9 груп потреб: щодо реформи системи оплати праці державних службовців, оптимізації, оплати праці, особливостей перебування державних службовців за кордоном в умовах воєнного стану, організації та режиму роботи, надання відпусток в умовах воєнного стану, прийому на роботу, професійного навчання державних службовців, питань проходження державної служби роботи та інших питань.

Щодо реформи системи оплати праці державних службовців: продовження реформи оплати праці державних службовців; класифікація посад в умовах воєнного стану.

Щодо оптимізації: проведення функціонального аудиту в умовах воєнного стану; скорочення штату в умовах воєнного стану; оптимізація структури державних органів; оптимізація виконання функцій державного органу в умовах воєнного стану.

Щодо оплати праці державних службовців: загальні питання оплати праці в умовах воєнного стану; оплата праці працівників, які перебувають на простой; нарахування матеріальної допомоги в умовах воєнного стану; отримання компенсацій за невикористану відпустку; можливості збільшення оплати праці державних службовців, в яких збільшилося навантаження в умовах воєнного стану; оплата понаднормової роботи; нарахування премій і надбавок в умовах воєнного стану; оплата праці державних службовців, які працюють дистанційно.

Щодо особливостей перебування державних службовців за кордоном в умовах воєнного стану: організація та здійснення дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які перебувають за кордоном; отримання відпустки за счасний рахунок державними службовцями, які перебувають за кордоном;

оформлення державних службовців, які перебувають за кордоном; поведінка державного службовця та наслідки для нього, якщо вимушено покинув країну; можливість працювати дистанційно перебуваючи за кордоном; дії державного органу у разі надходження інформації від державного службовця, який перебуває за кордоном і отримав статус біженця; продовження випробувального терміну працівнику який знаходиться у відпустці за власний рахунок за кордоном.

Щодо організації та режиму роботи, надання відпусток в умовах воєнного стану: щодо правильності написання наказів про перебування державних службовців на простій або дистанційній роботі; роз'яснення щодо робочого режиму; можливість організації роботи за сумісництвом; організація дистанційної роботи; надання відпустки під час воєнного стану; отримання відпустки за власний рахунок; перенесення відпустки на інший період в умовах воєнного стану; щодо мобілізованих державних службовців та які перебувають у територіальній обороні; організація роботи на окупованих територіях, з яких не можлива евакуація; організація роботи з працівниками які залишилися на окупованій території та перевірка їх на колабораціонізм; зберігання документації в умовах воєнного стану; доступ до державних реєстрів в умовах воєнного стану; організація роботи електронного документообігу на окупованих територіях; організація роботи під час надзвичайних ситуація та повітряних атак; перелік підстав для залучення до роботи у вихідні та святкові дні; відрядження в умовах воєнного стану.

Щодо прийому на роботу в умовах воєнного стану: проведення конкурсів на посади державної служби в умовах воєнного стану; працевлаштування внутрішньопереміщених осіб які втратили трудову книжку; процедура тимчасового заміщення вакантних посад.

Щодо професійного навчання державних службовців: проходження курсів підвищення кваліфікації в умовах воєнного стану; вступ на магістратуру за направленням НАДС; спрощення процедури підвищення кваліфікації державних службовців;

підвищення кваліфікації державних службовців, які виїхали за кордон.

Щодо інших питань проходження державної служби в умовах воєнного стану: проведення оцінки результативності, ефективності та якості службової діяльності державного службовця у 2022 році; моніторинг виконання завдань в умовах воєнного стану; здача звітності в умовах воєнного стану; декларування в умовах воєнного стану; застосування дисциплінарних стягнень до державних службовців в умовах воєнного стану; застосування дисциплінарних стягнень у разі недотримання розпорядку робочого дня з об'єктивних причин; незаконне звільнення державних службовців; організація внутрішнього контролю та аудиту в умовах воєнного стану; процедура бронювання військовозобов'язаних; процедура мобілізації державного службовця.

Щодо інших питань: взаємодія державних службовців та державних органів; психологічна підтримка; цифровізація робочих процесів; захист прав державних службовців; оформлення пенсій в умовах воєнного стану; надання пільг для державних службовців; розміщення внутрішньопереміщених державних службовців; сучасні інформаційні технології у діяльності державних службовців; оформлення гуманітарних вантажів в період воєнного стану; надання допомоги постраждалим державним службовцям.

Висновки.

1. Під час війни більшість державних службовців (83,4 %) не змінили своє місцезнаходження. З них 67,8 % продовжують виконувати посадові обов'язки у штатному режимі та 7,2 % поєднують дистанційну роботу з роботою у штатному режимі. Найбільший відсоток державних службовців, що продовжили працювати у штатному режимі в умовах воєнного стану простежується у державних органах п'ятого (77,7 %) та першого (71,6 %) рівнів. Найменше – серед державних органів другого рівня (21,6 %).

2. Змінили своє місцезнаходження 16,3 % респондентів. З них 13,6 % –внутрішньопереміщені та 3% перебувають за кордоном. Серед тих, хто вимушено змінив своє місце проживання більшість

проживало в областях де ведуться активні бойові дії. Відсоток внутрішньопереміщених державних службовців з Луганської області – 95,1 %, Донецької – 69,7 %, Харківської – 45,9 %, Херсонської області – 33,2 %.

3. В умовах війни дистанційно працюють 11,1% державних службовців.

4. У зв'язку з воєнним станом на простої перебувають 9,1% державних службовців.

5. Для виконання невідкладних завдань до роботи у вихідні дні у період дії воєнного стану залучали більше половини (64,1 %) державних службовців. До роботи у нічний час – 10,2 %. Чоловіків до роботи у вихідні дні та нічний час у період воєнного стану залучають частіше, ніж жінок.

6. В умовах воєнного стану навантаження збільшилося у близько половини державних службовців (45,1 %). Про це зазначило 55,3 % тих, хто працює в штатному режимі. Серед державних службовців, що працюють дистанційно навантаження у 38,3 % залишилося без змін, у 32 % зменшилося та у 29,6 % – збільшилося. Серед державних службовців, що поєднують дистанційну роботу з роботою у штатному режимі навантаження розподілилося між показниками «збільшилося» – 38,8 %, «без змін» – 34,7 % та «зменшилося» – 26,4 %.

7. Результативність та якість роботи серед державних службовців, переважно залишилися без змін.

8. 43,1 % респондентів зазначили, що у державного органу змінився функціонал у зв'язку з введенням воєнного стану. Часткова зміна та уточнення функціоналу відбулася на кожному з рівнів державних органів та у кожній області, в якій розташований державний орган. Посадові обов'язки залишилися без змін у 70,4 % державних службовців.

9. 23 % державних службовців зазначили, що за період воєнного стану у їхньому органі відбулася зміна структури або штатного розпису. Також 24,2 % державним службовцям повідомили про можливу оптимізацію структури державного органу.

10. Державні службовці (96,5 %) в умовах воєнного стану продовжують отримувати заробітну плату вчасно. Водночас у

53,6 % державних службовців заробітна плата зменшилася, у 35,8 % – залишилася без змін та у 7,6 % – збільшилася. Зменшення рівня заробітної плати відбулося серед всіх категорій посад державної служби та рівнів державних органів. Найбільше зменшилася заробітна плата у державних органах першого рівня, про що зазначили 79,1 % представників.

11. Оплата понаднормової роботи здійснюється лише 15 % державних службовців. Компенсація роботи у вихідні дні 24,3 % державних службовців здійснюється шляхом надання днів відпочинку та 4,2 % – шляхом додаткової оплати. 25 % не отримують компенсацію за роботу у вихідні дні.

12. Існують різні підходи до оплати часу простою у державному органі. Найбільш частіше здійснюють оплату: окладу в повному розмірі, надбавки за ранг та вислугу років (23,2 %); 2/3 посадового окладу (19,2 %); оклад в повному розмірі (7,1 %), середнього розміру заробітної плати (4,8 %). Дещо рідше (менше 1 %) оплату здійснюють: у розмірі мінімальної заробітної плати; 2/3 від окладу, надбавок за ранг та вислугу років; 2/3 середнього розміру заробітної плати; 2/3 окладу, надбавки за вислугу та ранг у повному розмірі; оклад в повному розмірі, надбавки за ранг та вислугу років, надбавка за інтенсивність; відсоток від середнього розміру заробітної плати (45-80 %); відсоток від окладу (45-70 %). Часто замість простою державні службовці вимушені писати заяви за власний рахунок.

13. Необхідність продовження реформи системи оплати праці державних службовців підтримують 88,7 % державних службовців. Чим нижчий рівень державного органу тим більший рівень такої підтримки.

14. 27,1% респондентів вважають, що їх орган може продовжувати проводити класифікацію посад державної служби в умовах воєнного стану та 28,4 % - може частково. Водночас, наразі найменше можливостей проводити класифікацію посад у державних органів четвертого та п'ятого рівнів.

15. Під час воєнного стану добре налагоджена комунікація та взаємодія, у державних службовців є зв'язок з колегами (84,5 %) та безпосереднім керівником (98,7 %). Серед респондентів у кого

відсутній зв'язок найбільше представників Донецької, Луганської та Херсонської областей.

16. Робота електронного документообігу налагоджена у 85,6 %. Із зниженням рівня державного органу зростає показник відсутності налагодженої роботи електронного документообігу.

17. Державні службовці застосовують засоби телекомунікаційного зв'язку. 67,7 % зазначили, що у них проводяться онлайн-наради із застосуванням засобів телекомунікаційного зв'язку. Спільну роботу з документами (наприклад, Google Docs) застосовують 33,2 %.

18. Державні службовців (66,8 %) отримують достатній обсяг інформації про те, що відбувається всередині державного органу, щоб працювати в умовах воєнного стану.

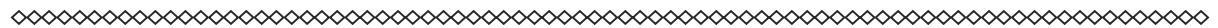
19. Найпоширенішими джерелами отримання новин щодо державної служби в умовах воєнного стану є: 36,7 % – офіційні портали інших державних органів; 35 % – офіційний вебсайт НАДС; 32,4 % – телебачення; 31,8 % – електронна пошта; 30,2 % – інші офіційні Телеграм канали; 26,5 % – офіційна сторінка НАДС у Facebook.

20. Продовжувати працювати на державній службі в умовах воєнного часу планують 90,9 % державних службовців, а після війни 86,4 %. Високе навантаження спонукає продовжити роботу в умовах воєнного стану, але змінити її після війни.

Стаття надійшла до редакції: 20.05.22

WORK ORGANIZATION OF CIVIL SERVANTS IN THE CONDITIONS OF WAR TIME

Nataliia Aliushyna, PhD in Psychology, Head of the National Agency of Ukraine on Civil Service, Kiev, Ukraine.



The scientific article presents the results of a study of the state of the organization of the work of civil servants under martial law, in particular such key aspects as: peculiarities of the organization of the work of civil servants; changes in load, functionality and performance; pay; establishment of communication and interaction in the state body; needs for informational and methodological support from the NADS. According to the results of the survey, the opinion of the respondents was investigated as to how indicators of workload, productivity and quality of work of civil servants changed in the conditions of martial law.

The study concerned a number of important problems and issues that arose during the professional activities of civil servants under martial law, among them it is worth highlighting: change of location, forms of work, work regime, change in the level of wages, peculiarities of communication and interaction, etc.

The conducted research made it possible to identify 9 groups of needs by summarizing the information received, in particular: regarding the reform of the civil servants' remuneration system, optimization, remuneration, features of the stay of civil servants abroad under martial law, organization and work regime, provision of holidays under martial law, recruitment, professional training of civil servants, issues of public service work and other issues.

Key words: *public administration, public service, labor productivity, labor wages, martial law, efficiency of civil servants' work under martial law.*

Received: 20.05.22

References

1. Sitsinska, M., Sitsinskiy, A., Nikolaiev, V., Khadzhyradieva, S. & Hasiuk, I. (2021). Legal and socio-economic aspects of reforming Ukraine's higher education system. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 28(1). (pp. 88–98) [in Ukrainian].
2. Khadzhyradieva, S.K., Slukhai, S.V., Vasylieva, O.I., Klochko, A.A. & Pashkova, A.G. (2021). Prerequisites for implementation of the public administration reform strategy in Ukrainian civil service. *Knowledge and Process Management*, 28(3). (pp. 295–301) [in Ukrainian].
3. Khadzhyradieva, S.K., Sitsinska, M.V., Kovalenko, N.V., Nikolaiev, V.O. & Pukir, Y.H. (2020). Public administration system and civil service in Ukraine: Transformation to the European standards. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 27(4). (pp. 84–106) [in Ukrainian].

Відомості про автора / Information about the Author

Алюшина Наталія Олександрівна: Національне агентство України з питань державної служби: вул. Прорізна, 15, м. Київ, 01601, Україна.

Nataliia Aliushyna: National Agency of Ukraine on Civil Service: 15 Prorizna str., Kiev, 01601, Ukraine.

ORCID. ORG./ 0000-0003-1333-3800

E-mail: natalyushina@gmail.com

України «Про Вищий антикорупційний суд». Розглянуто питання поліаспектної підготовки суддів Вищого антикорупційного суду України: виділено п'ять основних напрямів даної підготовки. Охарактеризовано позитивні і негативні складові ідеї створення Міжнародного антикорупційного суду (*International Anti-Corruption Court – ІАСС*), визначено його головну мету та надзавдання що відповідають сучасному транснаціональному характеру антисоціального явища корупції.

Ключові слова: Антикорупційна політика, корупція, антикорупційний суд, Вищий антикорупційний суд України, Міжнародний антикорупційний суд (*International Anti-Corruption Court – ІАСС*), моделі організаційної структури антикорупційних судів.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Запорукою ефективного функціонування держави як інституції є комплексний підхід до упорядкування конструктивної діяльності усіх її складових. Одним із головних сучасних важелів стримування побудови та розвитку держави загального добробуту є наявність антисоціального явища корупції, феномен якої полягає у її всепронизуючій суті. У зв'язку із цим одним із найважливіших критеріїв ефективності функціонування будь-якої держави сьогодення є система незалежного правосуддя, що покликана зокрема і нівелювати корупційні прояви. Досвід ХХ-ХХІ століть показав, що побудова правової держави у вигляді виключно політичних та економічних перетворень неможлива. Невід'ємною складовою реформ є судово-правова та антикорупційна реформи.

Серед низки заходів із запобігання та протидії корупції суди відіграють архіважливу роль, адже саме у судах розглядаються та вирішуються справи, зокрема і за фактами скоєння корупційних правопорушень та злочинів і правопорушень пов'язаних із корупцією. У низці країн світу, крім судів загальної юрисдикції, відповідно до норм чинного законодавства, діють і спеціалізовані антикорупційні суди, основним завданням яких є виключно розгляд справ щодо скоєння корупційних злочинів та правопорушень.

Сьогодні у світі нараховується більше двох десятків антикорупційних судів. Процедури створення та механізми діяльності даних спеціалізованих судових інституцій є питаннями, що потребують ґрунтовного системного дослідження, адже єдиного підходу до визначення місця, ролі та значення даних спеціалізованих установ у судовій системі не існує. Комплекс питань щодо створення та функціонування спеціалізованих антикорупційних судів необхідно розглядати з позиції їх доцільності, ефективності та відповідності нормам національного та міжнародного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжно-порівняльний правовий і організаційний досвід створення та організації антикорупційних судових інституцій, їх ефективність та результативність вивчали такі вітчизняні та зарубіжні дослідники як: Л. Антонова, А. Атажанов, Д. Бражніков, О. Журкіна, В. Ємельянов, Б. Ісмаїлов, П. Кобец, Р. Мессік, В. Філіппов, М. Stephenson, S. Schutte тощо.

А особливу увагу заслуговують вітчизняні реалії. У зв'язку із тим, що сьогодні Вищий антикорупційний суд України перебуває на логічному етапі свого поступового становлення, наукові дослідження його процесуального становища, особливостей організації та функціонування, а також провадження відповідних справ у даному суді вбачаються питаннями високого рівня наукової актуальності для сучасної України. Організаційно-правові засади організації Вищого антикорупційного суду України, його юрисдикцію досліджували такі дослідники як: В. Волік, Д. Малетов, А. Смішко тощо.

Ідею створення Міжнародного антикорупційного суду вивчали такі зарубіжні науковці як: М. Вульф, Р. Голдстоун, Z. Ljubas тощо.

У зв'язку із об'єктивним існуванням антисоціального явища корупції, її транснаціонального характеру, швидкоплинною зміною міжнародної і вітчизняної нормативно-правової бази означена тематика наукового дослідження вбачається архіактуальною.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження та узагальнення адміністративно-правових засад організації антикорупційного суду у зарубіжних країнах у порівнянні з відповідним досвідом України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Запорукою створення та розвитку спеціалізованих антикорупційних інституцій у різних країнах світу стали наявність низки різного роду проблем та об'єктивні сумніви щодо можливості діючих судів ефективно та результативно протидіяти, а отже, у подальшому і запобігати корупції та її проявам [4,16].

На початку ХХІ століття країни з розвинутою економікою та соціальною сферою, відносно низьким рівнем корупції та ефективно функціонуючою судовою системою, стали сприяти проведенню антикорупційних реформ у державах що розвиваються (країни Центральної та Східної Європи, Азії та Африки). Одним із напрямів трансформації, який підтримується закордонним експертним середовищем, є створення спеціальних суб'єктів у сфері судочинства і запобігання та протидії корупції – спеціалізованих антикорупційних судів. Сьогодні створення спеціалізованих судових органів стає дедалі поширенішою рисою національних антикорупційних стратегій [1].

Спільним аргументом на користь створення спеціальних антикорупційних судів є необхідність підвищення ефективності в оперативному вирішенні корупційних справ. У деяких країнах створення цих судів було пов'язане із занепокоєнням щодо здатності звичайних судів неупереджено розглядати корупційні справи і не зазнавати корупції [18]. Найбільш поширеною причиною створення спеціалізованих антикорупційних судів є стурбованість рівнем доброчесності суддів загальної юрисдикції. З метою попередження зазначеної загрози обрано шлях комплектування антикорупційних судів в особливому порядку, коли для здійснення правосуддя залучаються фахівці не із судової системи (судді у відставці, виборці права, адвокати, працівники юридичних служб, цивільні активісти та ін.), які після розгляду конкретної справи повертаються до своїх прямих функціональних обов'язків [2].

Поняття «Антикорупційний суд» у дослідженні S. Schutte, старшого радника Антикорупційного ресурсного центру U4 (Норвегія) Інституту імені Крістіана Міхельсена трактується як суд, судді, підрозділи суду або трибуналу, що спеціалізуються на розгляді справ пов'язаних із корупцією [11].

Розглядаючи питання про доцільність створення та функціонування спеціалізованих антикорупційних судів необхідно в першу чергу визначити, що у зарубіжних країнах мається на увазі під поняттям «антикорупційний суд». Проведений аналіз нормативно-правових актів, що регламентують діяльність антикорупційних судів, дозволяє сформулювати дане поняття як самостійний спеціалізований суд, або структурний підрозділ суду, який значною мірою спеціалізується на розгляді та вирішенні корупційних злочинів та правопорушень, а також пов'язаних з ними відносин [18].

Створення антикорупційних судів – це практика низки країн, які зіткнулися з недовірою суспільства до можливостей звичайних судів розглядати судові справи, пов'язані з корупцією на високому рівні. Проте найпоширенішим аргументом для створення антикорупційного суду все ще залишається необхідність подати сигнал населенню про те, що держава висловлює політичну волю протидіяти корупції, зокрема, і на високому рівні [2].

У 2015 році такими зарубіжними дослідниками як M. Stephenson та S. Schutte вперше було проведено комплексне й ґрунтовне дослідження існуючих антикорупційних спеціалізованих судів. На 2015 рік антикорупційні суди діяли у 17 країнах світу, серед них: Філіппіни, Пакистан, Індонезія, Непал, Кенія, Бангладеш, Бурунді, Хорватія, Уганда, Палестина, Камерун, Малайзія, Болгарія, Сенегал, Ботсвана, Мексика. Протягом останніх 6 років були створені або ще перебувають на стадії формування спеціалізовані антикорупційні судові органи у щонайменше як 10 країнах, серед них: Афганістан, Танзанія, Таїланд, Мадагаскар, Сербія, Шрі-Ланка, Україна, Албанія, Сьєрра-Леоне, Зімбабве [14]. У Європі антикорупційні суди діють у чотирьох країнах – Хорватії (з 2008 року), Словаччині (з 2005 року), Болгарії (з 2017 року) та Україні (з 2019 року).

При цьому не в усіх зазначених країнах антикорупційний суд є самостійним судовим органом, у деяких випадках йдеться про створення спеціалізованого структурного підрозділу у межах структури чинного суду. У низці країн, наприклад, у Бразилії та у Папуа Новій Гвінеї для розгляду справ корупційної спрямованості у

межах існуючої судової системи передбачені спеціальні процедури та механізми, покликані забезпечити об'єктивність та незалежність роботи суду [18].

Варто зазначити, що вперше у світі спеціалізований антикорупційний суд був створений на Філіппінах у 1979 році та діє і до теперішнього часу. Згодом аналогічні суди було засновано 1999 року у Пакистані, а 2002 року – в Індонезії та Непалі. Проте, як свідчать дані Міжнародної антикорупційної організації Transparency International відносно Індексу сприйняття корупції [12], наявність спеціалізованих антикорупційних органів не є запорукою суттєвого зниження рівня корупції (див. Табл. 1).

Таблиця 1

Витяг зі списку країн за індексом сприйняття корупції в яких створена антикорупційна судова інституція											
<i>Позиція</i>	<i>Країна</i>	<i>2021</i>	<i>2020</i>	<i>2019</i>	<i>2018</i>	<i>2017</i>	<i>2016</i>	<i>2015</i>	<i>2014</i>	<i>2013</i>	<i>2012</i>
96	Індонезія	38	37	40	38	37	37	36	34	32	32
117	Непал	33	33	34	31	31	29	27	29	31	27
117	Філіппіни	33	34	34	36	34	35	35	38	36	34
122	Україна	32	33	30	32	30	29	27	26	25	26
128	Кенія	30	31	28	27	28	26	25	25	27	27
140	Пакистан	28	31	32	33	32	32	30	29	28	27
144	Камерун	27	25	25	25	25	26	27	27	25	26
144	Уганда	27	27	28	26	26	25	25	26	26	29
147	Бангладеш	26	26	26	26	28	26	25	25	27	26

Джерело: складено на основі [12]

Більшість антикорупційних судів, у країнах в яких вони були створені, була організована ініціативно, але у деяких випадках значну роль відіграли міжнародні організації та програми технічної допомоги. Наприклад, міжнародне співтовариство (зокрема, Сполучені Штати Америки та Великобританія) чинило тиск на уряд Афганістану, щоб він створив антикорупційний суд. Причиною цього була корупція, що створювала серйозні перешкоди для економічного розвитку та безпеки в Афганістані [6]. Отже, антикорупційні суди у різних країнах створювалися за різно-суб'єктною ініціативою та у різний спосіб: від самостійних інституцій до підрозділів у межах існуючих судових органів. Моделі формування та функціонування антикорупційних судів відрізняються. У деяких державах функції антикорупційних судів виконують спеціалізовані судді, підрозділи суду чи трибуналу. В інших це окремий повноцінний судовий орган.

Організаційну структуру антикорупційних судів S. Schutte поділяє на 4 основні моделі (див. Табл. 2).

Для України корисним є вивчення досвіду зарубіжних країн у питаннях становлення та розвитку антикорупційних судових інституцій. У даному контексті на особливу увагу заслуговує досвід Філіппін (як країни найпершого спеціалізованого антикорупційного суду) та Індонезії (як країни із найвдалішою моделлю антикорупційного суду). Імплементация зарубіжного досвіду, також, не може відбуватися без аналізу досвіду вітчизняного.

Досвід Філіппін.

Конституція Республіки Філіппіни, прийнята 1973 р., визначила у ст. 5 необхідність створення спеціалізованого антикорупційного суду, званого Sandiganbayan, юрисдикція якого поширюватиметься на справи, пов'язані з корупційними порушеннями, які вчиняються чиновниками та службовцями державних установ. Президент країни Ф. Маркос видав 1973 р. розпорядження № 1486, що деталізує положення Конституції у цій сфері.

Цим розпорядженням передбачено, що суд складається з президента суду та восьми членів (пізніше їх кількість було збільшено до 14), які призначаються Президентом країни та відповідають певним вимогам [5].

Таблиця 2

Організаційна структура антикорупційних судів			
<p><u>I модель</u> Одноособовий суддя, який призначається або уповноважений на розгляд справ про корупцію у загальних місцевих судах, водночас процес оскарження рішень залишається таким самим, як і для всіх інших справ.</p> <p>(Приклад: Кенія, Бангладеш).</p>	<p><u>II модель</u> Спеціалізований антикорупційний суд, що має первісну юрисдикцію над справами про корупцію, а апеляційні скарги розглядаються у Верховному суді.</p> <p>(Приклад: Хорватія, Словаччина, Сенегал, Пакистан, Непал, Камерун, Бурунді).</p>	<p><u>III модель</u> Антикорупційні суди змішаного типу: суд може функціонувати як суд першої інстанції при розгляді деяких (найважливіших) справ про корупцію та як апеляційний суд при розгляді інших справ, що розглядаються у першій інстанції загальними місцевими судами. Апеляційні скарги на рішення антикорупційного суду надходять до Верховного суду.</p> <p>(Приклад: Уганда, Ботсвана, Палестина, Таїланд, Танзанія, Мексика, Філіппіни).</p>	<p><u>IV модель</u> Універсальний паралельний суд, коли система антикорупційних судів включає як суди першої інстанції, так і апеляційні.</p> <p>(Приклад: Афганістан, Індонезія, Малайзія).</p>

Джерело: складено на основі [14]

Законодавство країни передбачає, що суд Sandiganbayan розглядає справи:

- щодо злочинів, передбачених законом «Про корупційну діяльність та протидію обману»;
- пов'язані з конфіскацією та на виконання закону «Конфіскація у дохід держави будь-якої власності, незаконно отриманої державним службовцем або службовцем за свою діяльність»;
- щодо злочинів, передбачених розділом VII «Злочини, вчинені державними службовцями» Кримінального кодексу Філіппін;
- що стосуються порушення положень Закону «Про присвоєння»;
- які стосуються злочинів, передбачених законом «Про встановлення покарання як смертної кари за скоєння певних огидних злочинів»;
- пов'язані з участю посадових осіб державних структур у «відмиванні» (легалізації) коштів, здобутих злочинним шляхом.

Суд також розглядає справи, пов'язані з порушенням положень Кодексу поведінки та етичних стандартів для публічних службовців. До підсудності Sandiganbayan належать також цивільні справи, передбачені Цивільним кодексом Філіппін.

Структура суду включає 5 дивізіонів, в кожен із яких входить троє суддів. Дивізіони можуть розглядати справи одночасно, зокрема на виїзних засіданнях. Діловодство суду очолюється адміністративною посадовою особою (administrative officer), яка здійснює прийом справ, заяв та контролює підлеглих діловодів. Кандидати на посади суддів підбираються та оцінюються Вищим судом Філіппін за рекомендацією Sandiganbayan. Після схвалення Вищим судом кандидатури остаточно надаються Президенту країни для затвердження [5].

У своїй діяльності суд активно співпрацює з правоохоронними органами та іншими структурами країни, які виявляють факти корупції та зловживань із боку чиновників. Особливо суд співпрацює з Управлінням Омбудсмена країни.

Резюмуючи вищевикладене, можна зазначити, що наявність спеціалізованої антикорупційної судової інстанції дає змогу

«розвантажити» інші суди країни від розгляду справ, що мають корупційну складову, що потребує участі у суді Sandiganbayan суддів зі спеціальною підготовкою. Така спеціалізація, здається, має значення при розгляді складних і багатоепізодних справ. Немаловажним також є спеціалізація суду, що передбачена законодавством країни, заснована на розгляді справ чиновників та службовців, які займали (займають) посади високого рівня, що дозволяє більш ефективно впливати на прояви корупції у вищих ешелонах влади та протидіяти явищу системної корупції, що охоплює різні рівні владних та управлінських структур. Наявність такого суду може мати значний вплив на якість судових рішень, функціонування всієї системи кримінальної юстиції загалом, вивчення даного закордонного досвіду має позитивний вплив на формування законодавства України щодо вдосконалення антикорупційної політики [5].

Досвід Індонезії.

Створений у 2002 році із прийняттям відповідного закону антикорупційний суд Турісор (Тіпікор) у столиці Індонезії Джакарті мав відчутний успіх й користувався довірою населення. Завдяки його роботі, рівень корупції знизився [12], а розгляд справ здійснювався ефективно та з низьким рівнем виправдовувальних вироків. У 2009 році фактично наявна дуальна система судоустрою була визнана такою, що суперечить чинній конституції Індонезії. Після судової реформи 2009 року у всіх 34 індонезійських провінціях були створені антикорупційні Тіпікор суди. І хоча під час реформи виникли деякі супутні виклики, такі як, наприклад, дефіцит кваліфікованих кадрів, котрі мали б відповідати кваліфікаційним вимогам, прописаним у законодавстві, – вони мали тимчасовий характер, і зрештою були усунені, а зазначені реформаторські зміни можна вважати здебільшого вдалим. Зокрема, вони полягали у збільшенні рівня доступності антикорупційного правосуддя у регіонах, зменшенні часових та матеріальних витрат на доставлення матеріалів справи та свідків до суду. Погоджуємося із Д. Малетовим і вважаємо, що при реформах такого типу ключовим є збереження позитивного досвіду оригінального суду та його поширення на новостворену систему

установ судової гілки влади. Індонезійський досвід реформування антикорупційних судових інституцій, показав, що запровадження регіональних судів Тіпікор допомогло розширити коло доступності антикорупційного судочинства та розвантажили місцеві суди загальної юрисдикції, що підвищило загальнонаціональний рівень протидії корупції. Завдяки географічним особливостям антикорупційна система судоустрою Індонезії сьогодні особливо гостро відчуває потребу в оптимізації й повному переході на електронне судочинство. Це є істотною перспективою для покращення судів Тіпікор. Із розвитком технологій та впровадження їх у судову систему доступність судочинства буде зростати, а видатки на його здійснення зменшуватись, що є особливо актуальним для найвіддаленіших регіонів країни [9, с. 246-247].

Досвід України.

В Україні створення Вищого антикорупційного суду було як вимогою часу, так і провідною вимогою європейської інтеграції України та однією з головних умов Міжнародного валютного фонду. Тому міжнародні партнери, зокрема Світовий банк, Європейський Союз та Сполучені Штати Америки, за підтримки інститутів громадянського суспільства домоглися прийняття законопроекту про Вищий антикорупційний суд України. 07 червня 2018 року було прийнято Закон України «Про Вищий антикорупційний суд». 21 червня 2018 року – прийнято Закон України «Про утворення Вищого антикорупційного суду».

Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» визначає засади організації та діяльності Вищого антикорупційного суду, спеціальні вимоги до суддів цього суду та гарантії їх діяльності. Закон визначає організацію діяльності Вищого антикорупційного суду (Розділ II), порядок зайняття посади судді Вищого антикорупційного суду (Розділ III), особливості статусу суддів вищого антикорупційного суду (Розділ IV), особливості забезпечення діяльності Вищого антикорупційного суду (Розділ V). Відповідно до загальних положень закону Вищий антикорупційний суд є постійно діючим вищим спеціалізованим судом у системі судоустрою України. Завданням Вищого антикорупційного суду є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад

та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними кримінальних правопорушень та судового контролю за досудовим розслідуванням цих кримінальних правопорушень, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, а також вирішення питання про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави у випадках, передбачених законом, у порядку цивільного судочинства [17].

Проте даний Закон не містить порядку звільнення суддів та підстав дострокового звільнення їх з посади. З урахуванням вимог міжнародних організацій закордонні експерти відіграють вирішальну роль у виборі суддів українського антикорупційного суду та мають змогу дискваліфікувати сумнівних кандидатів лише на етапі проведення конкурсу. Вони можуть оцінювати добросовісність кандидатів. При цьому чотири члени Громадської ради міжнародних експертів мають право накладати вето на будь-яку кандидатуру на посаду судді, хоча ранжування кандидатів, що пройшли за конкурсом, а також призначення міжнародних експертів з числа запропонованих будь-якою з 79 міжнародних організацій, які беруть участь в антикорупційній роботі в Україні, згідно з нормами закону, залишилося прерогативою Вищої кваліфікаційної комісії суддів [2].

На окрему увагу заслуговує той факт, що архіважливою складовою ефективної діяльності Вищого антикорупційного суду України є всебічна підготовка його кадрового складу. У даному контексті ми підтримуємо думку В. Воліка, яка полягає у тому, що суддівський корпус Вищого антикорупційного суду України зобов'язаний із системною періодичністю здійснювати комплексне, поглиблене й різностороннє навчання з доскональним вивченням положень *Acquis communautaire* – нормативно-правового доробку Європейського Союзу. Дотримання цієї умови надасть змогу виконувати суддівські обов'язки більш професійним та належним чином. Задля досягнення європейського рівня вимог до посади судді необхідно дотримуватись відповідних міжнародних стандартів щодо компетентності, відкритості та неупередженості судді. Також

потрібно виділяти достатню кількість ресурсів для забезпечення відповідності навчальних програм вимогам якості початкового навчання суддів та підвищення їхньої кваліфікації європейському рівню. Одночасно, навчально-освітні програми мають весь час коригуватися, ураховуючи зміни в європейському законодавстві, а програми підвищення кваліфікації суддів систематично оцінюватися на відповідність міжнародним стандартам [15, с. 115].

Враховуючи масштабність та резонантність справ, що розглядаються судьями Вищого антикорупційного суду України, сьогодні удосконалення лише професійно-юридичних компетентностей даних суддів не є достатньою. Розвитку потребують і особистісні й соціальні компетенції.

Вважаємо, що можливим є виділення таких п'яти основних напрямів підготовки антикорупційних суддів (див. Табл. 3).

Таблиця 3

Основні напрями підготовки антикорупційних суддів	
I. Юридично-професійний напрям: I.I. Загально-юридична підготовка I.II. Спеціалізоване – антикорупційне навчання	Ключовий напрям підготовки та розвитку професійної компетенції антикорупційних суддів, якому повинно відводитися найбільше часу для його вдосконалення.
II. Технологічний напрям	Розвиток цифрових компетентностей та навичок роботи з сучасними технологіями.
III. «Soft skills» напрям	Надпрофесійні навички успішної організації робочого процесу: лідерські, комунікативні, самоорганізаційні, управлінські та навички роботи з інформацією.
IV. Напрямок професійної етики	Розвиток юридичної деонтології, удосконалення навичок «активного слухання» тощо.

продовження таблиці 3

V. Напрямок психологічної підготовки	Протидія підвищеному тиску, пов'язаного з роботою та займаною посадою антикорупційного судді.
--------------------------------------	---

Джерело: складено на основі [10]

Логічно, що даний перелік основних напрямів підготовки антикорупційних суддів не є вичерпним. До реалізації даних напрямів підготовки мають залучатися не тільки авторитетні та досвідчені судді-спікери, а й експерти з теоретико-практичним досвідом діяльності з різних галузей наукових знань, зокрема й міжнародні. Співпраця суддів Вищого антикорупційного суду України з міжнародними фахівцями та суддями антикорупційних судів країн Європейського Союзу є особливо актуальною у контексті євроінтеграційних процесів України в цілому та її судової системи зокрема.

Отже, дослідження феномену вітчизняного антикорупційного суду і сьогодні, після чотирьохрічного терміну його існування, залишається вкрай актуальним. У свій час ідею створення антикорупційного суду в Україні підтримали авторитетні громадські діячі, які діють в антикорупційній сфері, Венеційська комісія, Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI), Transparency International EU, Група держав проти корупції (GRECO), Європейський Союз та Сполучені Штати Америки. Однак, низка експертів піддає сумніву доцільність створення даної інституції. Фахове критичне сприйняття ідеї створення спеціалізованого антикорупційного суду ґрунтується на таких положеннях: відсутність окремого процесуального закону України для вітчизняного антикорупційного судочинства; наявність усього двох судових інстанцій порушує законне право громадян на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення і суперечить чинному Кримінальному процесуальному кодексу України; незначна кількість справ Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не виправдовує створення під їх діяльність окремої судової інституції.

Слід зазначити, що створення та діяльність спеціалізованого антикорупційного суду не є запорукою стовідсоткового вирішення проблем у сфері запобігання та протидії корупції, адже, зазначена інституція, на нашу думку, є рішенням на перехідний період, після якого за таким же принципом мають бути створені антикорупційні суди першої інстанції. Доцільно було б створити суди за принципом територіальності роботи органів Національного антикорупційного бюро України, юрисдикція яких розповсюджується на всі без винятку корупційні злочини, підслідні як Національному антикорупційному бюро України, так і Державному бюро розслідувань. Таким чином спеціалізований антикорупційний суд буде апеляційною інстанцією, а Антикорупційна палата Кримінального касаційного суду у складі Верховного Суду – касаційною, що сприятиме завершенню судової реформи в антикорупційному напрямі [13].

Міжнародний антикорупційний суд.

У 2012 р. було висунуто ідею створення Міжнародного антикорупційного суду (International Anti-Corruption Court – ІАСС). Ця пропозиція була широко обговорена та схвалена різними міжнародними організаціями, зокрема Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC), Global Witness та Transparency International. У жовтні 2015 р. GOPAC опублікувала заяву Yogyakarta Declaration на підтримку створення Міжнародного антикорупційного суду за підсумками VI Глобальної конференції проти корупції, що відбулася у Джакарті, Індонезія. Зокрема, у декларації йшлося про те, щоб рекомендувати Організації Об'єднаних Націй розглянути питання щодо розробки нового протоколу до Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, який передбачав би створення міжнародного суду з питань корупції для судового переслідування осіб, винних у скоєнні корупційних діянь та тих, хто з ними співпрацює. Африканська міжнародна організація «Проект соціально-економічних прав та підзвітності» (Socio-Economic Rights and Accountability Project, SERAP) у своїй заяві від 12 березня 2015 р. закликала публічно підтримати глобальну ініціативу зі створення ІАСС, щоб продемонструвати свою відданість боротьбі з корупцією та безкарністю злочинців. Міжнародна організація у галузі до-

тримання прав людини (Human Rights Watch – HRW), що здійснює моніторинг, розслідування у сфері порушень прав людини більш ніж у 70 країнах світу, також висловила підтримку у створенні Міжнародного антикорупційного суду [3].

Активними поборниками створення Міжнародного антикорупційного суду є Річард Голдстоун (колишній південноафриканський суддя) та Марк Вульф (суддя, старший окружний прокурор Сполучених Штатів Америки). На їх думку, надзавдання Міжнародного антикорупційного суду – карати за корупцію клептократів, які мають безкарність у країнах, якими вони керують. Разом із Міжнародним антикорупційним судом з'явиться гарантія того, що є міжнародна інституція, в якій зможуть виносити покарання клептократам. Головна проблема полягає у тому, що клептократи діють безкарно у своїх країнах, тому що тримають у вузді правосуддя, і не дозволяють, щоб їх самих чи їх поплічників переслідували та карали згідно із законом. Тюремне ув'язнення для корумпованих лідерів – це шанс на появу нових, чесних керівників, які вірно служитимуть народові. Це буде своєрідним повчальним уроком для інших клептократів, чия жадібність штовхає їх на корупційні злочини. На думку Річарда Голдстоуна та Марка Вульфа, Міжнародний антикорупційний суд має стати вищою інстанцією, яка забезпечує виконання чинних національних законів або нових єдиних міжнародних норм щодо клептократів. Крім тюремних вироків клептократам, Міжнародний антикорупційний суд має виносити рішення щодо повернення незаконно нажитих капіталів, «відмитих» у країні, що визнає юрисдикцію Міжнародного антикорупційного суду. Як пояснюють судді, Міжнародний антикорупційний суд не підмінятиме собою суди держав, а діятиме за принципом взаємодоповнюваності або розглядатиме випадки, коли країни не зможуть або не захочуть переслідувати за законом своїх корумпованих лідерів. За пропозицією Річарда Голдстоуна та Марка Вульфа склад Міжнародного антикорупційного суду за аналогією з іншими міжнародними судами має включати кваліфікованих слідчих, прокурорів із досвідом ведення міжнародних справ, а також суддів, які довели своє вміння головувати у складних масштабних та резонансних кримінальних процесах [8].

Низка юридичних експертів та політиків міжнародного рівня мають сумніви у тому, що ідея створення Міжнародного антикорупційного суду може бути реалізована, і навіть у тому, що вона є доцільною. Опоненти Річарда Голдстоуна та Марка Вульфа висловлюють думку відносно того, що по-перше, даний суд не зможе функціонувати, оскільки більшість країн, зокрема найкорумпованіших, його не визнає, а по-друге, поки що для боротьби з корупцією цілком достатньо наявних міжнародних інституцій. Існуюча пропозиція щодо організації даної міжнародної судової інституції не є закінченим проектом, і потребує конструктивних доповнень, доопрацювань та уточнень, а, отже, питання створення Міжнародного антикорупційного суду залишається відкритим і потребує подальших наукових студій.

Висновки. З урахуванням все пронизуючої суті корупції, наявність професійних та незаангажованих органів правосуддя є однією з основних засад в існування сучасної правової держави. Держава ж, у свою чергу, зобов'язана створити судову систему, на яку буде покладено завдання гарантування належного застосування законів, слугувати своєрідним запобіжником від свавілля органів публічної влади та забезпечити невідворотність покарання для правопорушників. Сприяти зміні антикорупційної ситуації на краще покликана спеціальна інституція під назвою «антикорупційний суд».

Роблячи висновок можна констатувати, що створення спеціалізованих антикорупційних судів особливо у державах перехідного періоду сприяє підвищенню якості розгляду справ переважно високого рівня, посиленню довіри громадян до судової системи, зміцненню доброчесності суддівського співтовариства, забезпеченню незалежності суддів, що розглядають справи про вчинення корупційних правопорушень та ін. Однак, слід мати на увазі, що поспішне створення спеціалізованих судів таїть певні ризики: віднесення до підсудності антикорупційних судів незначних справ призведе до збільшення на них навантаження та відповідно до поверхового розгляду справ; політизація судочинства щодо посадових осіб високого рівня сприяє виборчому правосуддю; складнощі при формуванні суддівських складів за рахунок кандидатів, які залучаються поза судовою системою, можуть призвести до витоків інформації про хід розгляду справ та ін.

Незважаючи на той факт, що спеціалізовані антикорупційні суди створені та діють у низці країн, питання щодо їх доцільності та ефективності й досі залишаються відкритими. Ефективність роботи зазначених судів залежить від багатьох чинників і не можна розглядати створення спеціалізованого антикорупційного суду як суцільну панацею від корупції. Результат діяльності існуючих судів справедливо охарактеризувати як змішаний. У деяких країнах спеціальні суди відіграли позитивну роль у боротьбі з корупцією, але в інших країнах результати були невтішними.

На практиці можна побачити, що основна мета з прискороного, неупередженого та висококваліфікованого розгляду справ корупційної спрямованості не була реалізована у повному обсязі та зіткнулася зі значними проблемами та невдачами. Отже, питання щодо спеціалізованих антикорупційних судів вимагає свого подальшого дослідження

Перспективними напрямками подальших теоретико-практичних досліджень вважаємо такі:

– узагальнення досвіду європейських країн (Болгарія, Словаччина, Хорватія) в організації антикорупційних судів й визначення шляхів імплементації найбільш прийняттого досвіду для сучасної України;

– роль та внесок України у процеси створення Міжнародного антикорупційного суду: організаційно-правовий аспект.

Отже, у статті сформульовано та вирішено актуальне наукове завдання у галузі державного управління, що полягає у дослідженні та узагальненні адміністративно-правових засад організації антикорупційного суду у зарубіжних країнах у порівнянні з відповідним досвідом України. Наведені положення та результати даного наукового дослідження слугують підґрунтям для подальшого теоретико-практичного дослідження засад організації антикорупційних судів країн світу.

Стаття надійшла до редакції: 17.04.22

and negative components of the idea of creating the International Anti-Corruption Court (IACC) are described, its main purpose and overriding tasks are determined, which correspond to the modern transnational character of the anti-social phenomenon of corruption. It was found that most of the tasks to be achieved by anti-corruption courts have not been fully achieved. It has been proven that the effectiveness of these courts depends on a number of objective and subjective factors and the creation of specialized anti-corruption courts cannot be considered as a complete panacea for corruption. Perspective directions of further theoretical and practical researches are determined. The article formulates and solves a topical scientific problem in the field of public administration, which is to study and summarize the administrative and legal framework for the organization of anti-corruption courts in foreign countries in comparison with the relevant experience of Ukraine. These provisions and the results of this research serve as a basis for further theoretical and practical study of the principles of organization of anti-corruption courts in the world.

Key words: *Anti-corruption policy, corruption, anti-corruption court, the Supreme Anti-Corruption Court of Ukraine, the International Anti-Corruption Court (IACC), models of the organizational structure of anti-corruption courts.*

Received: 17.04.22

References

1. Antonova Liudmyla, Dmytro Mishchenko, Ivan Bandura, Vahif Abdullayev, Oleksandr Dolhy (2022) Interaction between public authorities and civil society institutions in the field of preventing and combating corruption *Interacción y Perspectiva* . *Revista de Trabajo Social* Vol. 12. No1 pp. 76-92 pp <https://www.produccioncientificaluz.org/index.php/interaccion/article/view/38129/42163>
2. Atazhanov, A. & Ismailov, B. (2020). Zarubezhnaja praktika uchrezhdenija specializirovannyh antikorrupcionnyh sudov [Foreign practice of establishing specialized anti-corruption courts]. *Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe (East European Scientific Journal)*, 12 (64), 25-30 [in Russian]

3. Brazhnikov, D. & Kobec, P. (2020). Ob opyte mezhdunarodnyh mezhpravitel'stvennyh i pravitel'stvennyh organizacij po bor'be s korrupciej [On the experience of international intergovernmental and governmental organizations in the fight against corruption]. *Ugolovnoe pravo i kriminologija; ugovovno-ispolnitel'noe pravo – Criminal law and criminology; penal law*, 2, 54-56 [in Russian].²

4. Chumachenko, D., Yemelyanov, V., Zhovnirchuk, Y., Bandura, I., & Karpeko, N.. (2021). Social models for the fight against corruption and corrupt practices in the global and European dimension. *Journal of Research Apuntes Universitarios: University Notes* , Vol. 11 Num. 3 (2021), 183 -196. <https://doi.org/10.17162/au.v11i3.700> <https://apuntesuniversitarios.upeu.edu.pe/index.php/revapuntes/article/view/700>

5. Filippov, V. (2014). Antikorrupcionnyj sud: opyt Filippin [Anti-Corruption Court: The Philippine Experience]. *Vlast' i upravlenie na vostoke Rossii – Power and administration in the east of Russia*, 2, 157-163 [in Russian]

6. Internet vydannia “Apostrof” [Online edition of “Apostrophe”]. *apostrophe.ua*. Retrieved from <https://apostrophe.ua/article/politics/judiciary/2018-09-11/kak-srabotali-spetsializirovannyeantikorrupcionnyiesudyi-v-mire-uroki-dlyaukrainyi/20562> [in Ukrainian]

7. Levchenko, N., Klymenko, O., & Antonova, L. (2020). Portfolio of ukraine’s ability to prevent and combat corruption under influence synergies of historically formed conditions and covid-19 pandemics. *East journal of security studies*, 6(1), 182-197. – URL:<https://ejss.nuczu.edu.ua/index.php/ejss/article/view/66>

8. Ljubas, Z. (2020). Na fone bor'by s pandemiej sud'i pryzyvajut sozdat' Mezhdunarodnyj antikorrupcionnyj sud [Judges call for creation of International Anti-Corruption Court amid fight against pandemic]. Retrieved from <https://www.occrp.org/ru/daily/12056-two-judges-call-for-an-international-anti-graft-court> [in Russian]

9. Maletov, D. (2021). Administrativno-pravovi zasady orhanizatsii ta reformuvannia indonezijs'koho antykoruptsijnoho sudu Tipikor [Administrative and legal framework for the organization and reform of the Indonesian Anti-Corruption Court Tipikor]. *Yurydychnyj visnyk – Legal Bulletin*, 1, 242-248 [in Ukrainian].⁸

10. Maletov, D. (2021). Schodo pytannia profesijnoi pidhotovky suddiv Vyschoho antykoruptsijnoho sudu Ukrainy [On the issue of professional training of judges of the Supreme Anti-Corruption Court of Ukraine]. *Visnyk LDUVS im. E. O. Didorenka – Bulletin of LDUVS named after E. O. Didorenko*, 1 (93), 52-61 [in Ukrainian]

11. Messik, R. & Shjutte, S. (2017). *Korrupcionnyye riski v sisteme ugolovnogo pravosudija i metody ih ocenki* [Corruption risks in the criminal justice system and methods for their assessment]. Anti Corruption Resource Centre [in Russian]
12. Ofitsijnyj vebportal Transparency International Ukraine [Official webportal Transparency International Ukraine]. *cpi.ti-ukraine.org*. Retrieved from <http://cpi.ti-ukraine.org/> [in Ukrainian]
13. Smishko, A. (2018). Perehodnye polozhenija [Transitional provisions]. *Juridicheskaja praktika – Legal practice*, 33 (1075) [in Russian]
14. Stephenson, M. & Schutte, S. (2016). *Specialised anticorruption courts: a comparative mapping*. U4 Anti-Corruption Resource Centre. Chr. Michelsen Institute. U4 Issue. Retrieved from <https://www.u4.no/publications/specialised-anti-corruptioncourts-a-comparativemapping.pdf> [in English]
15. Volik, V. (2018). Deiaki pytannia pidvyschennia rivnia iakosti osvity majbutnikh suddiv [Some issues of improving the quality of education of future judges]. *II Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiia “Internatsionalizatsiia vyschoi osvity Ukrainy v umovakh polikul’turnoho svitovoho prostoru: stan, problemy, perspektyvy” – II International scientific-practical conference “Internationalization of higher education in Ukraine in a multicultural world space: status, problems, prospects”*. (pp. 113-116). Mariupol: MDU [in Ukrainian].
16. Yemelyanov, V., & Plekhanov, D. (2019). Ways of confronting corruption and bribery in the bodies of the state authority. *Baltic Journal of Economic Studies*, 5(1), 59-67. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/article/view/600/pdf>
17. Zakon Ukrainy “Pro Vyschyj antykoruptsijnyj sud” pryjnyatyj 07 chervnia 2018 roku № 2447-VIII [The Law of Ukraine “On the Supreme Anti-Corruption Court” was adopted on June 7, 2018 №. 2447-VIII] [in Ukrainian].
18. Zhurkina, O. (2020). Specializirovannyye antikorrupcionnyye sudy: sravnitel’no-pravovoj analiz [Specialized anti-corruption courts: a comparative legal analysis]. *Baltijskij gumanitarnyj zhurnal – Baltic Humanitarian Journal*, T. 9, No. 4 (33), 353-355 [in Russian].

Відомості про авторів / Information about the Authors:

Ємельянов Володимир Михайлович: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Volodymyr Yemelyanov: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG./ 0000-0002-2995-8445

E-mail: d_idu@ukr.net

Антонова Людмила Володимирівна: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників, 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Liudmyla Antonova: Black Sea National University of Petro Mohyla, 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID. ORG./ 0000-0003-2975-6453

E-mail: antonovav77@gmail.com

Івашова Людмила Миколаївна: Університет митної справи та фінансів: вул. Володимира Вернадського, 2/4, м. Дніпро, 49000, Україна.

Ljudmyla Ivashova: University of Customs and Finance; street. Volodymyr Vernadsky, 2/4, Dnipro, 49000, Ukraine.

ORCID. ORG./ 0000-0003-3176-919X

E-mail: pln1204@ukr.net

ресурсами системи охорони здоров'я. На основі аналізу світового та вітчизняного кадрового забезпечення медичної галузі визначено стратегічні напрямки вирішення глобальної нестачі медичних працівників: запровадження «Глобальний кодекс практики ВООЗ щодо міжнародного набору медичного персоналу», зміцнення міжнародне співробітництва; збільшення можливості підготовки кадрів у країнах, щоб зменшити внутрішній дефіцит та неправильний розподіл за географічними районами чи спеціальностями, щоб уникнути залежності від міжнародного найму; забезпечення медичним працівникам-мігрантам рівних умов праці; упорядкування процедури визнання іноземних кваліфікацій; посилення міжнародного співробітництва.

Ключові слова: механізм, трансформація, медична галузь, кадровий потенціал, міграція, сталий розвиток.

Постановка проблеми у загальному вигляді. У багатьох країнах світу все більше уваги в системах охорони здоров'я приділяється управлінню людськими ресурсами. З глобальної точки зору взаємозв'язок між кадровим потенціалом та охороною здоров'я є достатньо складним, оскільки відіграє важливу роль у реформуванні сектору охорони здоров'я. Ефективне формування кадрового потенціалу та управління ним має вирішальне значення для досягнення кращих результатів і доступу до медичної допомоги в усьому світі. В сучасних умовах організаційні та економічні інструменти державної політики мають бути направлені на захист працівників, діяльність яких зосереджена на наданні населенню необхідної медичної допомоги та безперервному порятунку життя. Тому актуальним залишається визначення напрямів трансформації процесу формування кадрового потенціалу системи охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значний внесок у дослідженні процесу формування та управління кадровим потенціалом галузі охорони здоров'я забезпечили праці зарубіжних та вітчизняних вчених. А. Волосовець, О. Волосовець, В. Заболотько присвятили наукові дослідження питанням укомплектованості та

забезпеченості медичними кадрами закладів охорони здоров'я в Україні та Європі та визначили відповідні ризики.

Аналізу кадрового потенціалу лікарів і середнього медичного персоналу центрів первинної медико-санітарної допомоги присвячено праці В. Клименко, І. Кремсарь, Н. Корогод.

На основі узагальнення досвіду впровадження електронних послуг в практику функціонування медичних закладів та аналізу структурних перетворень в галузі охорони здоров'я Орловою Н. [3] визначено основні напрями трансформації системи охорони здоров'я.

Іноземні вчені Stefane M Kabene, Carole Orchard, John M Howard, Mark A Soriano, Raymond Leduc дослідили проблеми та визначили фактори успіху, які впливають на практику охорони здоров'я та управління людськими ресурсами в галузі. Публічні механізми щодо зменшення синдрому вигорання медичних працівників, підвищення рівня якості командної роботи узагальнили Wenxin Wang, Samuel Atingabili, Isaac Adjei Mensah, Hong Jiang, Hao Zhang, Akoto Yaw Omari-Sasu, Evelyn Agba Tackie.

Визнаючи безперечні досягнення вищезгаданих науковців, потребують подальших наукових досліджень питання трансформаційних змін в формуванні кадрового потенціалу системи охорони здоров'я в умовах світової пандемії та в контексті реформування вітчизняної медичної галузі.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення стратегічних пріоритетів формування кадрового потенціалу системи охорони здоров'я для підвищення ефективності вітчизняної медичної галузі та досягнення сталого розвитку країни.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальнонаціональні системи охорони здоров'я у різних країнах залежать від соціальних та економічних факторів та мають різноманітні форми. Стан системи охорони здоров'я визначається на основі факторів, таких як: процес догляду (безпечний догляд, профілактичні заходи, скоординований догляд), доступ (своєчасність та доступність), справедливість, адміністративна ефективність та медичне обслуговування, результати (смертність, здоров'я населення), тощо.

Індикатори оцінки системи охорони здоров'я мають відповідати певним критеріям: відповідати вимогам можливості перевірки та регулярності відстеження, вказувати на прогрес у досягненні бажаного результату, бути об'єктивними, надійними, доречними, доступними, адекватними контексту. Оцінку міжнародного досвіду впровадження публічних механізмів трансформацій та розвитку сфери охорони здоров'я проводять за наступними індикаторами: громадське здоров'я, доступ до лікарських засобів, надання послуг в охороні здоров'я та фінансування, кадрові ресурси системи охорони здоров'я.

Громадське здоров'я є важливим елементом системи охорони здоров'я, оскільки заохочує рівні можливості для усіх етнічних груп та статей та допомагає подолати нерівність між людьми. Глобальні оцінки здоров'я ВООЗ показали, що щорічна глобальна смертність серед жінок на 15 % нижча, ніж для чоловіків [6]. Темпи зростання рівня смертності відповідно до захворювання, наведені на рис.1., свідчать, що серед найголовніших глобальних причин смерті в 2021 році є ішемічна хвороба серця, інсульт, хронічне обструктивне захворювання легенів, інфекції нижніх дихальних шляхів, рак трахеї, бронхів, легенів, хвороба Альцгеймера та інші деменції, діарейні захворювання, цукровий діабет, захворювання нирок.

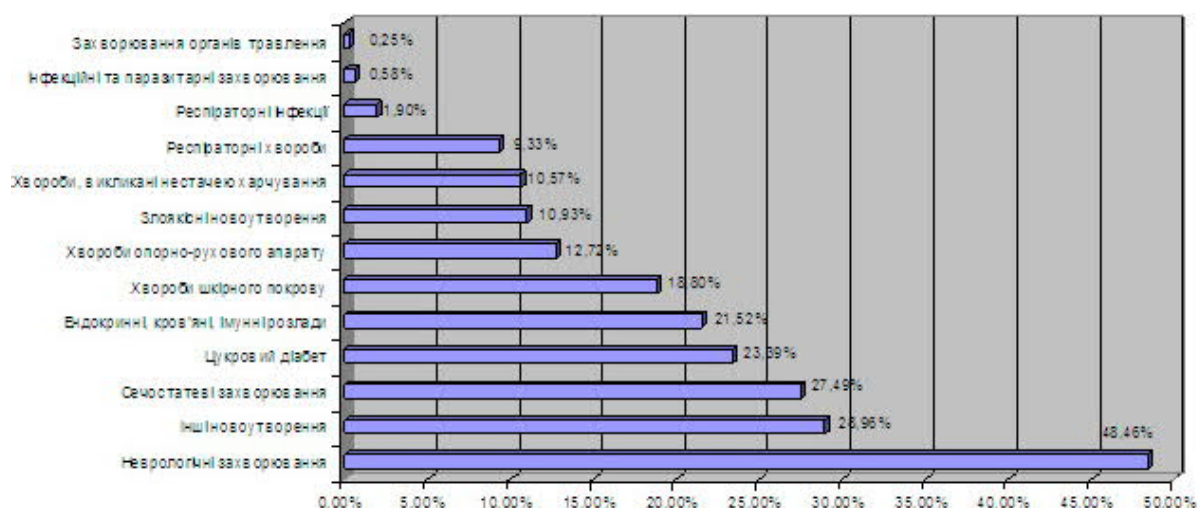


Рис.1. Темпи зростання рівня смертності за видами захворювань
в 2021 році, у %

Джерело: [6]

За даними опитування, проведеного Ipsos Global Health Service Monitor, в 30 країнах у 2021 році коронавірус визначено найбільшою проблемою громадського здоров'я, з якою стикаються люди в усьому світі (70 % в порівнянні 72 % минулого року) (рис.2.). COVID-19 створює серйозні проблеми для добробуту та здоров'я населення в усьому світі та перешкоджає досягненню Цілей сталого розвитку.

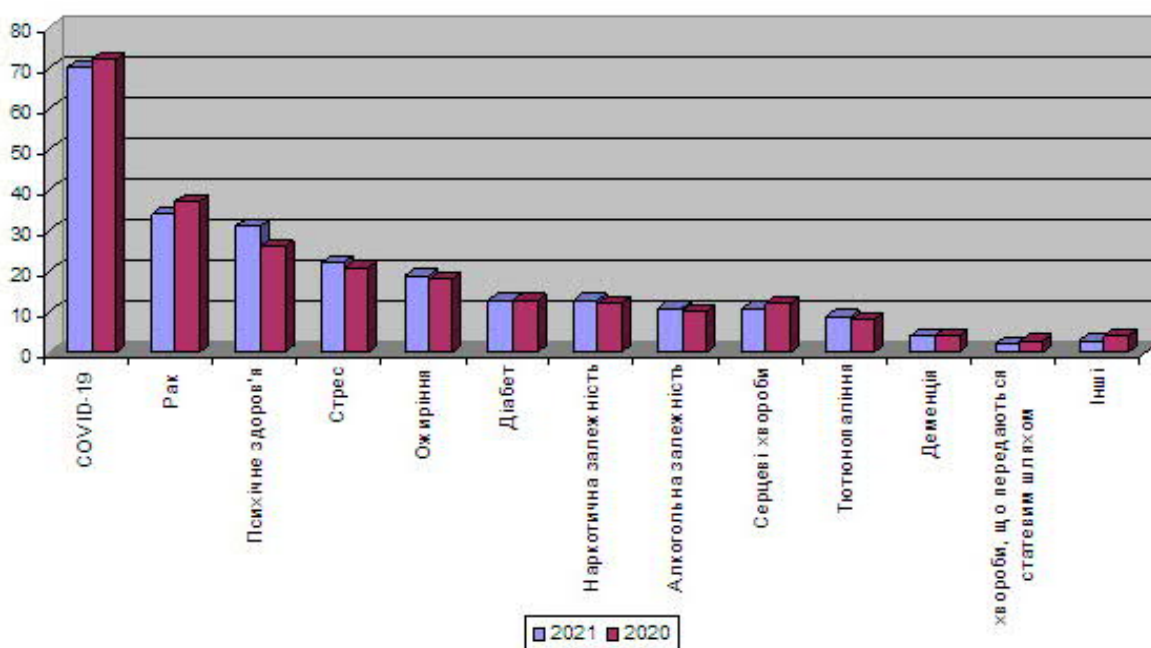


Рис. 2. Ключові проблеми громадського здоров'я в 2021 році

Джерело: [7]

Цифрові технології виступають головним інструментом, що збільшує широту та швидкість інформаційних потоків, покращують стійкість галузі. Незважаючи на те, що країни-лідери чітко усвідомлюють значення цифрових інвестицій, бар'єрів на шляху цифрової трансформації галузі існує багато перепон, серед яких: відсутність технологічного досвіду персоналу, низький рівень цифрового навчання кадрових ресурсів та суспільства [8].

В світовій медичній галузі працюють 60 млн. фахівців, з них лікарів – 8,7 млн., акушерський та сестринський персонал – 16,7 млн., фармацевтичний персонал – 2,1 млн., стоматологічний персо-

нал – 1,2 млн. Розподіл медичного персоналу за регіонами є нерівномірним (рис.3) [8]. Найбільш забезпеченим медичними кадрами є США (24,8 %) та Європа (18,9 %).

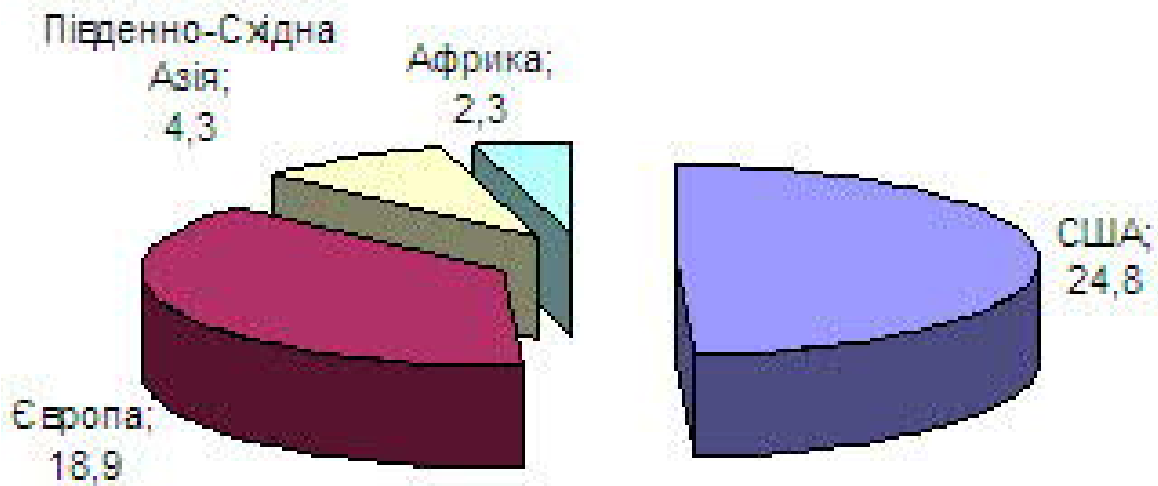


Рис. 3. Розподіл дефіциту медичних кадрів на 1000 населення в 2021 р.

Джерело: [9]

Лікарі є кваліфікованими спеціалістами, які беруть на себе відповідальність за надання якісних медичних послуг та забезпечення громадського здоров'я. Протягом останніх двох десятиліть кількість лікарів у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) постійно зростає та у 2021 р. показник становив 4,1 млн., при чому темпи зростання кількості лікарів більші, ніж темпи зростання населення.

Середній показник кількості лікарів на 1000 населення в країнах ОЕСР в 2021 році склав 3,6 (в 2000 році зазначений показник становив 2,7). У 2021 році кількість лікарів у країнах-членах ОЕСР коливалася від менше ніж 2,5 на 1000 населення. В Колумбії, Туреччині, Мексиці, Польщі даний показник становив менше ніж 2,5 на 1000 населення. В Греції, Португалії, Австрії – понад 5. Менше одного лікаря на 1000 населення характерне для Індії, Південної Африки, Індонезії [28].

Найчисельнішу категорію працівників охорони здоров'я становлять медсестри. Середній показник щільності медсестер на 1000 населення в країнах ОЕСР у 2021 році складав менше дев'яти медсестер. Найнижча щільність медичних працівників характерна для Африки (121 медсестра / акушерка на 10 000 населення) (рис.3.)

В Туреччині, Колумбії, Чилі, Мексиці на 1000 населення приходить менше ніж три медсестри. В той час коли в Швейцарії та Норвегії даний показник становить приблизно 18 медичних сестер. Такий показник урядам вдалось досягти збільшенням кількості студентів до медичної освіти, покращенням умов праці (Норвегія). Урядом Норвегії прийнято п'ятирічний план дій для покращення компетенцій та оплати праці медсестер, який продовжено у рамках підвищення *компетенції до 2025 року*. У Швейцарії кількість медсестер збільшилась через введення «проміжних медсестер», які мають нижчу кваліфікацію, ніж «професійні медсестри».

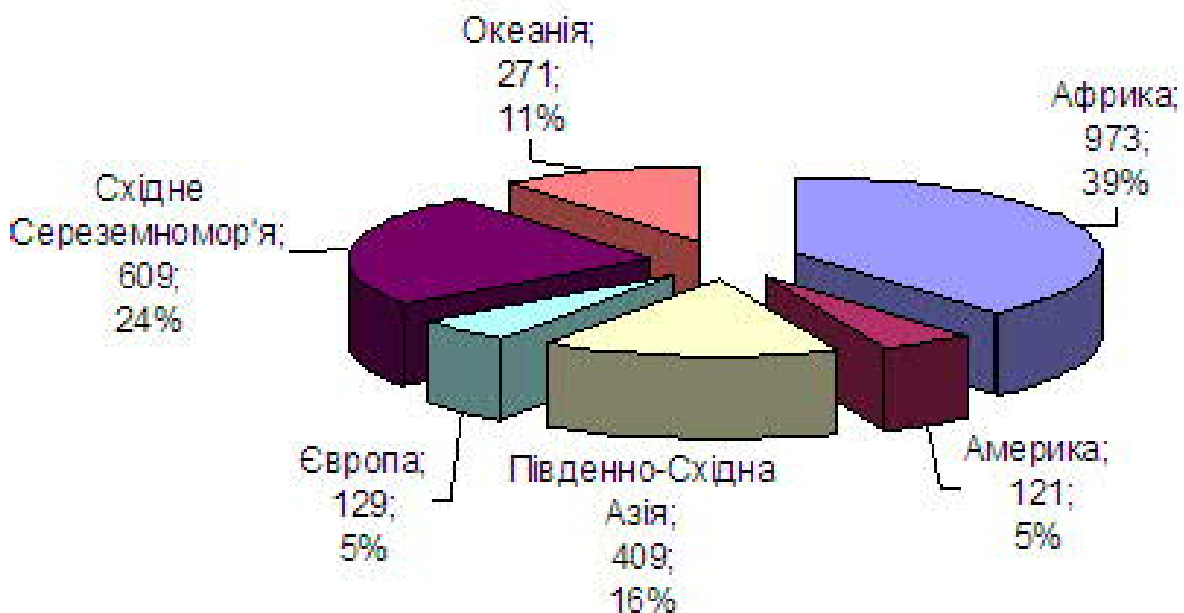


Рис. 3. Щільність медсестер / акушерок на 10 тис. населення за регіонами світу в 2021 р.

Джерело: [9]

У більшості країн ОЕСР кількість медсестер перевищує кількість лікарів. У середньому на кожного лікаря припадає менше трьох

медсестер. Співвідношення медичних сестер на одного лікаря коливається від приблизно однієї медсестри на лікаря в Чилі, Колумбії, Мексиці, Коста-Ріці, Туреччині до більш ніж чотирьох у Фінляндії, Японії, Швейцарії, США. Це свідчить, наскільки різноманітним є розподіл у всьому світі, і підкреслює неприйнятний дефіцит медичних працівників у деяких регіонах.

Наявність достатньої кількості мотивованих медичних та кваліфікованих працівників є центральним фактором ефективності будь-якої системи охорони здоров'я. Наступним фактором формування кадрового потенціалу є нерівність між сільськими (віддаленими) районами порівняно з міськими.

Лікарі можуть неохоче займатися практикою в сільській місцевості через занепокоєння щодо свого професійного життя (включаючи доходи, робочий час, можливості кар'єрного розвитку) та соціальні зручності (можливості освіти для дітей та професійні можливості для членів родини).

У багатьох країнах спостерігається особливо висока концентрація лікарів у міських регіонах (рис.4.): Чехії, Австрії, Угорщині, Греції, Португалії, США, Словацькій Республіці.

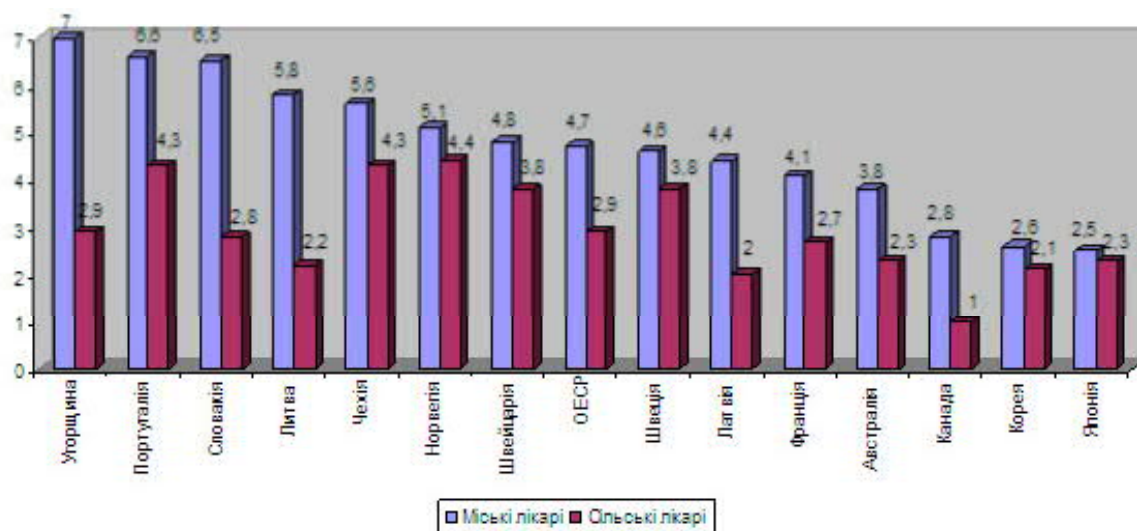


Рис. 4. Щільність лікарів в міських та сільських районах в 2021 р.

Джерело: [10]

У Франції протягом останніх 15 років уряд розпочав низку заходів для вирішення проблем з приводу «медичних пустель», включаючи надання фінансової підтримки лікарям у створенні їх практики в районах з недостатнім рівнем обслуговування. Заохочення студентів-медиків до практики в районах з недостатнім рівнем обслуговування виявилось досить успішним через використання «контрактів на доступ», згідно з якими студенти-медики та ординатори отримують щомісячну стипендію під час навчання та навчання в обмін на зобов'язання практикувати певний період після закінчення навчання у віддалених районах.

У Німеччині ряд заходів спрямований на збільшення кількості лікарів, які працюють у сільській місцевості, включаючи надання бюджетних місць студентам-медикам, які зобов'язуються після закінчення навчання працювати в якості лікарів загальної практики у сільській місцевості.

У Чеській Республіці у квітні 2020 року Міністерство охорони здоров'я оголосило про нову програму підтримки лікарів загальної практики, які працюють у віддалених районах. Програма надає фінансування лікарям загальної практики для покриття витрат на персонал та технічне обладнання.

В Австралії в 2018 році уряд оголосив про нову десятирічну стратегію здоров'я в сільській місцевості, щоб задовольнити поточні та майбутні виклики країни у сфері охорони здоров'я в сільських і віддалених районах. Стратегія включає 13 ініціатив, які спрямовані на вирішення питань якості, розподілу та планування медичних працівників Австралії, зокрема в регіональних, сільських та віддалених громадах.

Для впливу на вибір місця практики лікарів можна використовувати низку публічних важелів: надання фінансових стимулів лікарям працювати в віддалених районах; збільшення набору на програми медичної освіти студентів із малозабезпечених районів або децентралізація розміщення медичних навчальних закладів; регулювання вибору місця практики лікарів (для нових випускників або лікарів з іноземною освітою, які прибувають до країни). Розвиток телемедицини також може допомогти подолати географічні бар'єри між пацієнтами та лікарями.

Пандемія COVID-19 суттєво збільшила навантаження на більшість медичних працівників незалежно від складу та чисельності працівників охорони здоров'я та підкреслила проблему дефіциту персоналу. Більшість країн, які сильно постраждали від COVID-19, намагалися мобілізувати додатковий персонал, щоб відповісти на попит на медичні послуги під час пандемії. Принаймні половина європейських країн почали з відкликання відставних медичних працівників, пропонуючи їм короткий тренінг для підвищення та оновлення кваліфікації. Більшість країн мобілізували студентів наприкінці навчання в медичних, освітніх програмах для забезпечення роботи телефонних гарячих ліній та надання послуг підтримки пацієнтам.

Під час пандемії COVID-19 багато країн ОЕСР визнали медичних працівників мігрантів ключовими активами та запровадили політику, щоб допомогти їхньому прибуттю та визнанню їх кваліфікації (табл.1). Майже чверть усіх лікарів народжуються за кордоном, близько однієї п'ятої – проходять навчання за кордоном. Серед медичних сестер майже 16% є іноземними громадянами і більше 7% пройшли навчання за кордоном. Щорічна міграція лікарів у країнах Європейського регіону складає 5%; у країнах ОЕСР – 20%, у країнах Персидської затоки – 50%.

Таблиця 1

Трансформація публічних механізмів країн світу в сфері забезпечення кадровими ресурсами системи охорони здоров'я

Країна	Запроваджені публічні механізми
Австралія	Міжнародні студенти (медсестри) можуть працювати більше 40 годин кожні два тижні, щоб зменшити тиск на робочу силу.
Італія	Прийнято указ, який дозволяє тимчасово ліцензувати іноземних медичних працівників.
Іспанія	Іспанські міністерства розпочали термінові скоординовані дії для негайного найму іноземних медичних працівників, які бажають працювати в Іспанії.

продовження таблиці 1

Канада	У провінції Онтаріо міжнародні дипломовані медичні працівники (IMG), які склали іспити для практики в Канаді або закінчили школу протягом останніх двох років, можуть подати заявку на отримання медичної ліцензії під наглядом на 30 днів. У провінції Британська Колумбія IMG, який має принаймні два роки післядипломної підготовки та закінчив кваліфікаційні іспити Ліцензіату Медичної ради Канади, може працювати асоційованим лікарем під наглядом повністю сертифікованого лікаря.
Німеччина	В Баварії, іноземним лікарям пропонують дозвіл працювати асистентами протягом одного року. Саксонія також закликала іноземців з медичною освітою ідентифікувати себе, але поки що не мобілізувала їх.
США	Штат Нью-Йорк надає доступ до IMG за обмеженим дозволом з одним роком затвердженої післядипломної підготовки замість трьох. Лікарі, які мають ліцензію в інших штатах і Канаді, можуть практикувати медичну діяльність. Подібні заходи були прийняті штатом Массачусетс. У штаті Юта випускникам-іноземцям-медикам не потрібно повторювати стажування, якщо вони практикували в Австралії, Великобританії, Швейцарії, Південній Африці, Гонконгу, Китаї чи Сінгапурі.
Франція	Неліцензовані медичні працівники, які пройшли навчання за кордоном, можуть працювати як допоміжний персонал у немедичних професіях.
Чілі	В надзвичайних ситуаціях у сфері охорони здоров'я національна служба охорони здоров'я може наймати іноземних медичних працівників, навіть якщо вони не мають офіційно визнаної кваліфікації.

Ряд країн ОЕСР вирішили прискорити поточні подачі заявок на визнання іноземних кваліфікацій медичних працівників (Бельгія, Німеччина, Ірландія, Люксембург) або полегшити процедуру отри-

мання іноземних кваліфікацій (скорочений тест на мову в Німеччині, відсутність особистої зустрічі в Литві, прийняти звільнення від зборів в Ірландії).

Хоча залучення іноземних медичних працівників розглядалося як швидке вирішення проблеми дефіциту кваліфікації, однак його не можна розглядати як ефективне рішення, оскільки такий підхід позбавляє країни з нестабільними системами охорони здоров'я необхідних медичних працівників.

В Україні функціонує спроможна система громадського здоров'я, спрямована на попередження хвороб, своєчасне виявлення та реагування на існуючі виклики / бар'єри. В Україні створено безпечні умови і середовище життєдіяльності, що сприяють збереженню та зміцненню здоров'я.

Брак кваліфікованих медичних кадрів є доволі гострою проблемою системи охорони здоров'я в Україні. Незважаючи на достатньо високу частку медичних працівників в трудових ресурсах України (5,9 %), кадрове забезпечення галузі охорони здоров'я України має стійку тенденцію до погіршення. Кількість молодшого медичного персоналу та лікарів за останні роки скоротилась у 4 та 2 рази відповідно.

У 2020-2021 рр. під час пандемії ситуація набула особливого загострення. Протягом 2020 року понад 34 тис. медичних працівників звільнилось через незадовільні умови праці (зростання робочого навантаження, відсутність засобів індивідуального захисту, застаріла матеріально-технічна база, тощо).

28,7 % медичних сестер та лікарів були інфіковані COVID-19, через загрозу важкого перебігу коронавірусної хвороби частина працівників передпенсійного та пенсійного віку були змушені брати відпустки без збереження заробітної плати.

Система забезпечення медичними працівниками по Україні в цілому відповідає середньоєвропейському рівню. Стійку тенденцію до зниження має укомплектованість закладів охорони здоров'я лікарями та молодшим та середнім медичним персоналом. Так, у порівнянні із 2019 р. кількість молодшого та середнього медичного персоналу знизилась на 17 %, лікарів – на 4 %.

Посилюють диспропорцію співвідношення та медичних сестер та лікарів у системі охорони здоров'я України високі темпи зменшення кількості молодшого та середнього медичного персоналу (1:1,25 у 2020 р. проти рекомендованих ВООЗ 1:4), що знижує загальну ефективність надання медичних послуг. Серед проблем управління кадровими ресурсами можна виділити високий рівень трудової міграції фахівців, нерівномірність розподілу соціальних гарантій між рівнями медичної допомоги та регіонами, недостатнього мотивування медичних працівників.

Кількість лікарів відповідних спеціальностей в Україні (пульмонологів, дерматологів, інфекціоністів та гінекологів, невропатологів та ендокринологів, урологів) продовжує скорочуватись (рис.5.).

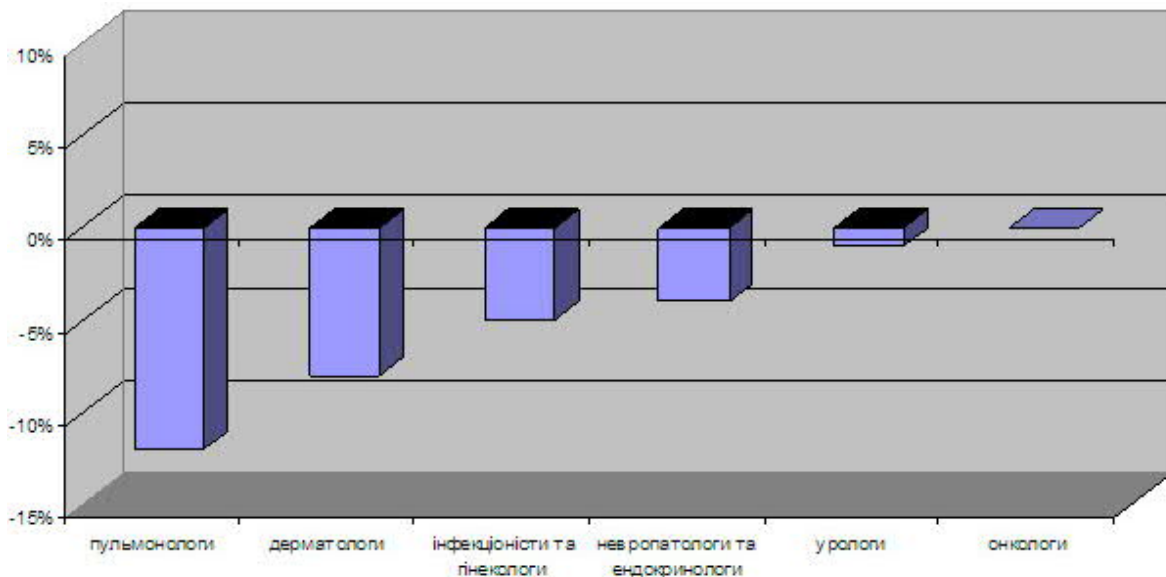


Рис. 5. Темпи зростання кількості лікарів медичних спеціальностей в Україні в 2021 р., %

Джерело: [11]

За сумісництвом в Україні працюють щонайменше 50 % лікарів, що актуалізує питання забезпечення оплати праці та гідних умов медичних працівників. Оплати праці медичних працівників залишається однією з найнижчих в економіці (12317 грн. у червні 2021 р., що було на 13,9 % нижче за середню по Україні). Наявний дисбаланс між доходами медичного персоналу, який займається безпосередньо медичною практикою (середня заробітна плата становить

трохи більше 8 тис. грн.) та медичних працівників, які обіймають адміністративні посади (середня заробітна плата становить 23,5 тис. грн.).

Ситуація загострюється через те, що обмежені можливості фінансування медичних закладів за рахунок місцевих бюджетів загострюють ризики забезпечення гідних умов найму та оплати праці медичних працівників у перспективі. На рахунках у медичних закладах майже 17 млрд. грн. Це 17 % від коштів, які НСЗУ виплатила закладам у 2020 році. Ці кошти можна було б використати на збільшення заробітних плат на 30 %.

Зазначені соціально-економічні умови змушують українських медичних працівників шукати роботу за кордоном, насамперед – у сусідніх країнах, де оплата їхньої праці за фахом в середньому у 4-5 разів вища за українську. Так протягом 2020 р. з України виїхало понад 66 тис. медичних працівників.

В Україні 147,4 тисячі лікарів усіх спеціальностей та 1186 лікарняних установ. Найбільше лікарів в Києві (14,6 тис.), Львівській (11,9 тис.) і Дніпропетровській (11,5 тис.) областях, найменше – у Луганській області (1,9 тис.). Серед лікарів спеціалізованої медичної допомоги лідери за кількістю - акушери-гінеколог (9,112). Найбільше цих спеціалістів на 100 тис. населення працює у Івано-Франківській та Київській областях – 37 та 36 фахівців відповідно. Найменше – у Луганській та Донецькій областях – 6 та 8 гінекологів на 100 тис. населення.

Хірурги в електронній системі охорони здоров'я – треті за чисельністю (6,106). Найбільше хірургів у Тернопільській і Чернівецькій областях та в Києві – по 24 спеціалісти на 100 тис. населення. Найменше – у Луганській та Донецькій – 5 і 7 спеціалістів на 100 тис. населення відповідно.

Щодо лікарів первинної ланки, то найбільше їх у Волинській області – 69 фахівців на 100 тис. населення, найменше на Чернігівщині – 46 медиків на 100 тис. населення [12].

В Україні працює 273 тисячі 526 осіб середнього медичного персоналу: найбільше в Дніпропетровській і Львівській областях (по 20 тисяч), Києві (18,2 тис.) і Харківській (16,3 тис.) області; найменше – в Луганській області (4,5 тис.) [12].

Також в областях функціонує 11 тисяч 278 фельдшерсько-акушерських пунктів. Їх найбільше у Львівській (888), Хмельницькій (738), Тернопільській (697) та Вінницькій (688) областях. Найменше ФАПів в Миколаївській області – 107.

Найбільша кількість медичних установ розташована в Дніпропетровській (103), Львівській (90) та Харківській (76) областях [12].

Станом на 1 липня 2021 р. дефіцит вакансій в галузі охорони здоров'я складав майже 13 тис. посад. Найбільший дефіцит спостерігається у західних (Львівській, Рівненській) та центральних (Вінницькій, Житомирській, Черкаській, Полтавській) областях, в той час як достатню кількість вакансій може запропонувати лише м. Київ.

Оцінка кадрового забезпечення системи охорони здоров'я в країнах світу засвідчив, що формування та розвиток кадрового потенціалу галузі проводиться відповідно до особливостей та показників наукового, соціального, економічного і культурного розвитку кожного суспільства і на підставі нагальних потреб.

Висновки. Системний аналіз кадрового забезпечення медичної галузі є невід'ємною складовою соціально-економічної стратегії системи охорони здоров'я України. Визначення кадрового потенціалу медичної галузі є підґрунтям для подальшого проведення реформування системи охорони здоров'я. На основі аналізу світового та вітчизняного кадрового забезпечення медичної галузі доведено, що для стійкого вирішення глобальної нестачі медичних працівників необхідним на міжнародному та національному рівнях є:

- запровадити «Глобальний кодекс практики ВООЗ щодо міжнародного набору медичного персоналу»,
- зміцнювати міжнародне співробітництво для вирішення глобальної нестачі медичних працівників;
- збільшити можливості підготовки кадрів у країнах, щоб зменшити внутрішній дефіцит та неправильний розподіл за географічними районами чи спеціальностями, щоб уникнути залежності від міжнародного найму;
- забезпечити медичним працівникам-мігрантам рівні умови праці з іншими медичними працівниками та визнати їхній внесок у функціонування національних систем охорони здоров'я;

– упорядкувати процедуру визнання іноземних кваліфікацій для зниження ризику втрати національних кваліфікованих кадрів в країні;

– посилити міжнародне співробітництво, зокрема надання допомоги закордонному розвитку та технічної допомоги, щоб допомогти менш розвинутим країнам створити достатню кількість кадрів охорони здоров'я та зміцнити власні системи охорони здоров'я, тим самим пом'якшуючи фактори, які змушують медичних працівників звільнитися.

Стаття надійшла до редакції: 05.05.22

PUBLIC MECHANISMS OF TRANSFORMATIONS IN THE FORMATION OF HUMAN RESOURCES IN THE FIELD OF HEALTHCARE

Havrychenko Dmytro, PhD in Medical Sciences, Head of the Department of Anesthesiology, Intensive Care and Pain Medicine, Odesa Medical Institute of the International Humanitarian University, Odessa, Ukraine.



The article substantiates that the effective formation and management of human resources is crucial for achieving better results and access to health care worldwide. The purpose of the article is to determine the strategic priorities for the formation of human resources of the health care system to increase the efficiency of the domestic medical industry and achieve sustainable development of the country. The methodological basis for the study is applied research of the WHO, OECD, International Economic Forum, Ministry of Health.

The main indicators of health development (public health, access to medicines, provision of health services and financing, human resources of the health care system) and key public health issues have been identified. Based on the assessment of the distribution of the shortage of medical staff by region (doctors, nurses), the ratio of medical staff,

the density of doctors in urban and rural areas, migration processes, it is proved that the formation and development of human resources in accordance with scientific, social, economic and cultural development of each society and on the basis of urgent needs. The public levers used to influence the choice of place of practice of doctors are generalized. The transformations of public mechanisms of the world countries in the field of providing human resources of the health care system are studied. Based on the analysis of global and domestic staffing of the medical sector, strategic directions for addressing the global shortage of health workers have been identified: introduction of the WHO Global Code of Practice on International Recruitment of Medical Personnel, strengthening international cooperation; increase training opportunities in countries to reduce domestic shortages and misallocations by geographical area or specialty to avoid reliance on international employment; providing equal working conditions for migrant health workers; streamlining the procedure for recognition of foreign qualifications; strengthening international cooperation.

Key words: *mechanism, transformation, medical branch, personnel potential, migration, sustainable development.*

Received: 05.05.22

References

1. Klymenko, V. I., Kremsar', I. M., & Korohod, N. O. (2019). Medychni kadry – najholovnishyj resurs zakladiv okhorony zdorov'ia zaporiz'koi oblasti pervynnoho rivnia [Medical personnel is the most important resource of primary health care facilities in Zaporizhia region]. *Visnyk sotsial'noi hihiieny ta orhanizatsii okhorony zdorov'ia Ukrainy – Bulletin of social hygiene and health care organization of Ukraine*, 4 (82), (pp. 40-45) [in Ukrainian].

2. Volosovets', O.P., Zabolot'ko, V.M., & Volosovets', A.O. (2020). Kadrove zabezpechennia haluzi okhorony zdorov'ia v Ukraini ta sviti: suchasni vyklyky [Healthcare staffing in Ukraine and around the world: current challenges]. *Orhanizatsiia okhorony zdorov'ia - Healthcare organization*, 1(84), (pp.20-26) [in Ukrainian].

3. Orlova, N. S. (2019). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia u reformuvanni systemy okhorony zdorov'ia [Mechanisms of public administration in reforming the health care system]. *Publichne administruvannia ta natsional'na bezpeka - Public administration and national security*, 6. Retrieved from <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2019-6-5377> [in Ukrainian].

4. Stefane M Kabene, Carole Orchard, John M Howard, Mark A Soriano, & Raymond Leduc (2006). The importance of human resources management in health care: a global context. *Human Resources for Health*, 4, (pp.1478-4491) [in English].

5. Wenxin Wang, Samuel Atingabili, Isaac Adjei Mensah, Hong Jiang, Hao Zhang, Akoto Yaw Omari-Sasu, & Evelyn Agba (2022). Tackie. Teamwork quality and health workers burnout nexus: a new insight from canonical correlation analysis. *Human Resources for Health*, 20. Retrieved from <https://human-resources-health.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12960-022-00734-z> [in English].

6. Global Health Estimates: Life expectancy and leading causes of death and disability. (n.d.). *who.int*. Retrieved from <https://www.who.int/data/gho/data/themes/mortality-and-global-health-estimates> [in English].

7. Global Health Service Monitor 2021. (n.d.). *ipsos.com*. Retrieved from <https://www.ipsos.com/en/global-health-service-monitor-2021> [in English].

8. This is what healthcare leaders see as the future for digital health. (n.d.). *weforum.org*. Retrieved from <https://www.weforum.org/agenda/2021/05/digital-health-telemedicine-telehealth-ai-digitalize-health-services/> [in English].

9. Health resources. (n.d.). *oecd-ilibrary.org*. Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/doctors/indicator/english_4355e1ec-en?parentId=http%3A%2F%2Finstance.metastore.ingenta.com%2Fcontent%2Fthematicgrouping%2F777a9575-en [in English].

10. Health at a Glance 2021: OECD Indicators Organization for Economic Cooperation and Development. (n.d.). *oecd-ilibrary.org*. Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ae3016b9-en/1/3/8/10/index.html?itemId=/content/publication/ae3016b9-en&_

Відомості про автора / Information about the Author

Гавриченко Дмитро Георгійович: Одеський медичний інститут Міжнародного гуманітарного університету: Фонтанська дорога 23а, м. Одеса, 65000, Україна.

Dmytro Havrychenko: Odesa Medical Institute of the International Humanitarian University: Fontanskaya road 23a, Odessa, 65000, Ukraine.

ORCID. ORG./ 0000-0003-1595-4467

E-mail: dmytrohavrichenko@gmail.com

Для досягнення мети і завдань дослідження автором проаналізовані наукові праці вітчизняних учених з питання захисту національних цінностей, окреслено методологічні підходи до дослідження цінності особистості, цінності суспільства та цінності держави. Матеріал розділу будується на емпіричній базі результатів опитування студентів у 2016-2018 роках та у 2022 році після повномасштабного загарбницького вторгнення росії в Україну щодо визначення базових цінностей українського суспільства (базою дослідження були – Національна академія державного управління при Президентові України та Київський національний університет імені Тараса Шевченка).

Внаслідок системного аналізу результатів опитування визначено, що для українців базовими національними цінностями є соборність, соціальна справедливість, патріотизм, терпимість, духовність, гостинність, повага до родини, “кордоцентризм” та низка інших, що складають основу нашої української ментальності. Російська збройна агресія проти України розглядається українською громадськістю як війна цінностей. Доцільно скористатися авторським обґрунтуванням теоретико-методологічних засад ефективного публічного управління захистом національних цінностей в Україні задля перспективного урядування майбутнього з питання зміцнення суверенітету, збереження територіальної цілісності України.

Ключові слова: публічне управління, суверенітет, цілісність, соборність, соціальна справедливість, патріотизм, терпимість, духовність.

Постановка проблеми у загальному вигляді. На думку вітчизняних учених, національні цінності не знайшли широкого відображення у наукових дослідженнях головним чином тому, що відсутні механізми формування та взаємоузгодженості інтересів особи, суспільства та держави. Водночас ці проблеми століттями перебували в центрі уваги видатних мислителів, а сьогодні їх успішне розв’язання є передумовою ефективного забезпечення публічного

управління захистом національних цінностей у сфері публічного управління, що зумовлює необхідність наукового дослідження. Дана стаття присвячена визначенню особливостей публічного управління у сфері захисту національних цінностей України в історичній ретроспективі та еволюції української національної ідеї, яка розвивалась від теологічної концепції, вираженої у «відреченні від земних благ»; через культурологічну та національну, які визнаються «фундаментом культури», до соціально-правової та державницької, які забезпечують «права та свободи людини».

Загальною методологічною основою даної статті є теоретико-методологічне обґрунтування особливостей публічного управління захистом національних цінностей з позицій системного, аналітичного, історичного, діалектичного, аксіологічного підходів; порівняльного та структурно-функціонального аналізів; соціально-філософські положення про природу національних цінностей, загроз та безпеки в суспільстві.

Теоретико-методологічними засадами статті є система взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, зокрема, метод системного аналізу; історичний, порівняльний і структурно-функціональний аналіз; ситуативний метод та методи аналізу і синтезу; базові теоретичні положення і моделі управління, систематизація нормативно-правових актів і літератури за темою дослідження; узагальнення анкетування; виявлення, добір, класифікація та узагальнення фактів, спрямованих на отримання об'єктивних та достовірних результатів, а саме:

– метод системного аналізу сприятиме дослідженню державного управління захистом національних цінностей в Україні як цілісної системи, розгляду її елементів у взаємодії та взаємозв'язку, систематизації емпіричної інформації, аналізу наявного стану державно-управлінського забезпечення захисту національних цінностей України, визначенню шляхів вдосконалення;

– історичний метод – для розкриття теоретико-історичних передумов державного управління захистом національних цінностей як визначальної складової національної безпеки України, простеження динаміки розвитку ціннісних концепцій у процесі державотворення

України, відтворення історичної хронології та розкриття історичних умов захисту національних цінностей у процесі державотворення України;

– порівняльний та структурно-функціональний методи – для виявлення особливостей інституціоналізації суб'єктів державного управління захистом національних цінностей та розкриття змісту їх функцій; вивчення та узагальнення досвіду європейських країн з проблеми державного управління захистом національних цінностей для подальшої адаптації його в Україні;

– аналіз фактологічної та емпіричної інформації органів державного управління, результатів соціологічних досліджень, одержаних в результаті анкетування – для врахування тенденцій змін державно-суспільних відносин щодо захисту національних цінностей, підтвердження авторських теоретичних побудов щодо сучасного стану державного управління захистом національних цінностей України, порівняння показників суспільної думки й експертних оцінок провідних аналітичних центрів та науково-дослідницьких організацій стосовно стану досліджуваної проблеми в Україні, визначення актуальних напрямів вдосконалення державного управління захистом національних цінностей у сфері національної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика публічного управління розглядалася через систему національних цінностей як поєднання декількох підсистем в роботах М. Боришевського, О. Вишневського, П. Петровського та Г. Ситника, Ю. Сурміна, В. Бакуменка, В. Горбуліна, І. Лебідь, Липинського. Системний підхід сприяє обґрунтуванню сучасних наукових засад публічного управління цим процесом у складних суспільно-політичних системах, орієнтованих на захист національних цінностей людини, суспільства та держави, особливо в умовах глобалізаційних викликів, які пов'язані з початком вторгнення країни-агресора РФ в Україну та трансформаційними змінами, які відбудуться в повоєнний період - відбудова держави на звільнених від окупантів територіях України.

Основними джерелами дослідження будуть наукові розробки вітчизняних і зарубіжних учених в сфері публічного управління;

нормативно-правові акти органів державного управління; сучасні концепції розвитку відносин, взаємозв'язку, взаємодії органів державного управління та інститутів громадянського суспільства у гуманітарній сфері, якими передбачено захист національних цінностей (передусім в контексті вибору концептуальних підходів щодо забезпечення гуманітарної сфери) та багатofакторності взаємозв'язку держави, суспільства і людини, середовища їх функціонування (розвитку).

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є обґрунтування теоретико-методологічних засад ефективного публічного управління захистом національних цінностей в Україні в умовах воєнних дій в Україні задля перспективного урядування майбутнього.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на те, що у Законі України «Про національну безпеку України», відсутнє поняття «національні цінності», натомість закріплено поняття «національні інтереси – це життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави» [11], ця тема є актуальною в науковому та прикладному аспектах.

Поняття «цінності українського народу» є більш вузьким, хоча й різноплановим, тож вітчизняні науковці віддають переваги дослідженням саме національних інтересів, які є невіддільними від сформованої системи національних (стратегічних) цілей; розробляють класифікації національних інтересів, ранжування, методологічні засади формування Стратегії національної безпеки України [10]. Це дає підстави нам констатувати про доцільність розробки системного уявлення про національні цінності в сфері публічного управління в Україні, особливо в умовах війни за нашу суверенність та незалежність.

Одними з перших намагалися розв'язати означене питання В. Вагапов, О. Гончаренко, Е. Лисицин, Г. Ситник, розуміючи, що національні цінності є принципово важливими, відносно незмінними та своєрідними інваріантами соціокультурного розвитку людини,

суспільства, держави, запропонували вивести їх із аналізу основних положень Конституції України [9].

На підставі аналізу дослідження вітчизняних науковців питання національних цінностей, автором розділу окреслено наступну структуру: цінності особистості, цінності суспільства та цінності держави [8-9] (табл. 1).

У табл. 1 представлено експертне опитування слухачів, які навчалися за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» в Національній академії державного управління при Президентові України (2016-2018), результати якого свідчать, що перші місця в рейтингу посідають такі види цінностей.

Таблиця 1

Результати анкетування щодо системи національних цінностей держави, суспільства та особистості до 24 лютого 2022 року

Цінності особистості	Цінності суспільства	Цінності держави
Моральні цінності Індивідуалізм Права та свободи людини Патріотизм Безпека особистості Право приватної власності	Добробут Соціальна справедливість Міжетнічна та міжконфесійна злагода Ліберально-демократичні традиції Матеріальні та духовні надбання	Природні ресурси Конституційний лад Система міжнародних зв'язків Державний суверенітет Територіальна цілісність Безпека держави

Джерело: (розроблено авторами)

Серед основних державних національних цінностей – природні ресурси, конституційний лад, система міжнародних зв'язків;

Серед основних громадянських цінностей – добробут соціальна справедливість, міжетнічна та міжконфесійна злагода.

Серед особистих цінностей – моральні цінності, індивідуалізм права та свободи людини.

Таким чином, безпека держави, суспільства та особистості не є лідерами в рейтингу основних цінностей держави, суспільства, особистості, незважаючи на анексію Криму та воєнні дії на Сході України, які тривали понад 3-4-ри роки.

Результати контрольного опитування студентів Київського національного університету імені Тараса Григоровича Шевченка (Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби) після повномасштабного нападу країни-агресора Росії в Україну 24 лютого 2022 року (студенти спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», 2021 року вступу), який став правонаступником НАДУ при Президентові України, свідчить про зміну національних цінностей в респондентів (табл. 2).

Таблиця 2

**Результати анкетування щодо системи
національних цінностей держави, суспільства
та особистості в умовах воєнного стану в Україні
(після 24 лютого 2022 р.)**

Цінності особистості	Цінності суспільства	Цінності держави
<i>Патріотизм</i> <i>Героїзм</i> <i>Цілеспрямованість</i> <i>Безпека особистості</i> <i>Моральні цінності</i> <i>Працьовитість</i> <i>Організованість</i> <i>Правдомовність</i> <i>Принциповість</i>	<i>Консолідація суспільства</i> <i>Єдність в обороні держави</i> <i>Пошана до захисників Батьківщини</i> <i>Політично-суспільна стабільність</i> <i>Здоров'я нації</i> <i>Демократичні традиції</i> <i>Соціальна справедливість</i> <i>Матеріальні та духовні надбання</i> <i>Добробут</i>	<i>Безпека держави</i> <i>Державний суверенітет</i> <i>Територіальна цілісність</i> <i>Матеріальні та культурні надбання</i> <i>Система міжнародних зв'язків</i> <i>Конституційний лад</i> <i>Природні ресурси</i>

Джерело: (розроблено авторами)

Як бачимо з табл. 2, в умовах повномасштабної війни, ведення тяжких боїв нашими захисниками з ворогом, активізації громадськості в обороні України, змінилися й пріоритети національних цінностей. Зокрема, на думку респондентів, найбільш значущими національними цінностями є:

Серед державних національних цінностей – безпека та оборона держави, державний суверенітет, територіальна цілісність, матеріальні та культурні надбання, система міжнародних зв'язків, конституційний лад, природні ресурси.

Серед основних громадянських цінностей – консолідація суспільства, єдність в обороні держави, здоров'я нації, пошана до захисників вітчизни, суспільно-політична стабільність; права суспільства та людини на життя, рівність громадян перед законом, власна гідність, свобода слова.

Серед цінностей особистого життя – патріотизм, героїзм, цілеспрямованість, безпека особистості, моральні цінності, працьовитість, організованість; правдомовність, принциповість; внутрішня свобода, самоповага; мужність, рішучість, впевненість у собі, витривалість; самостійність (в мисленні, діяльності тощо); творча активність (розвинена уява, спостережливість тощо); підприємливість, старанність, ініціативність.

Таким чином, анкетування понад 100 респондентів засвідчило позитивну динаміку зміни видів національних цінностей в українців протягом останнього десятиріччя, яке здійснюється занадто дорогою ціною для особистості, суспільства та держави – воєнною агресією росії на Україну.

Зовнішні чинники в глобалізаційних вимірах впливають на формування та власних цінностей особистості, а згодом інтересів, завдань і мети як на рівні інститутів громадянського суспільства, так і на рівні державних органів влади. Вони представлені за допомогою рисунка (рис. 1).

Відповідно до рис.1, національні цінності є основними засадами існування людини, суспільства та держави. Вони лежать в основі формування взаємозв'язку між державними інститутами та інститутами громадянського суспільства. За таких умов українські націо-

нальні цінності мають органічно вписуватися в систему моральних координат. Адже для формування особистості громадянина однаково важливі усі цінності, що гармонійно інтегрують особистість не лише в суспільство нашої країни, але й у світове співтовариство. Однак тільки національні цінності є передумовою стабільного миру в самій державі та між державами взагалі.

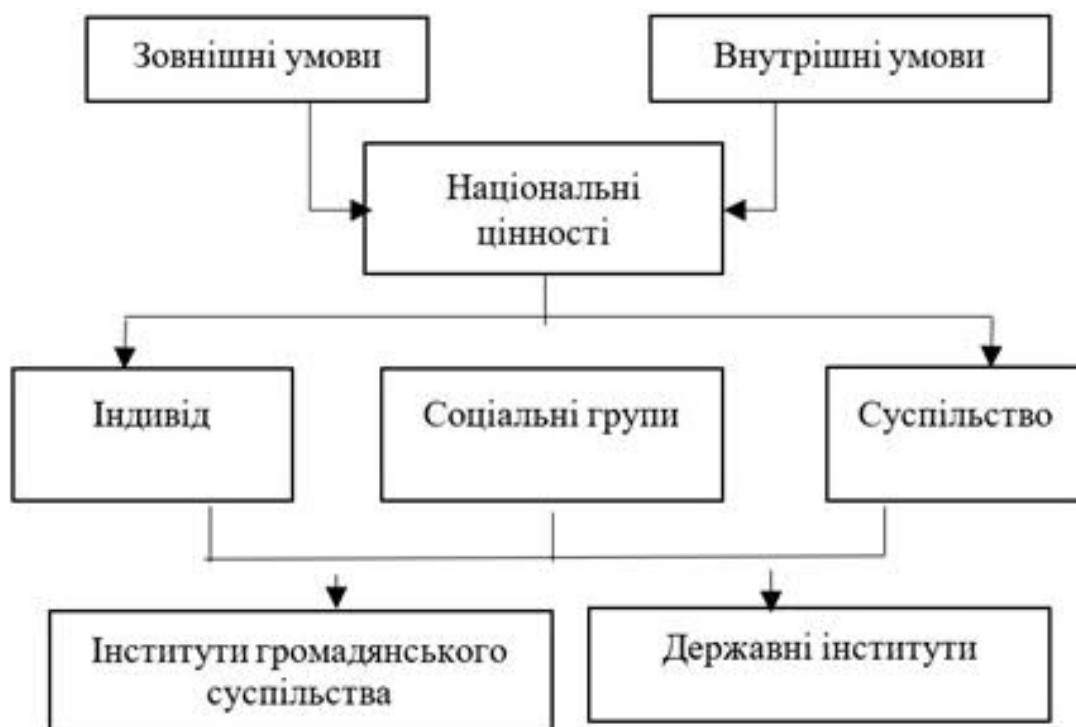


Рис. 1. Зовнішні та внутрішні чинники структури національних цінностей

Джерело: (розроблено авторами)

Це підтверджено дослідженнями Інституту соціології НАН України та Національного інституту стратегічних досліджень [10], які проводилися в довоєнний період (2016-2019 рр.). Громадяни виділили п'ять ціннісних синдромів.

Перший охоплює здоров'я (4,74 бала за 5-бальною шкалою), сім'я (4,72), діти (4,67) та добробут (4,67).

До другого ціннісного синдрому належить створення в суспільстві різних можливостей для всіх, сприятливий морально-психологічний клімат у суспільстві та соціальна рівність (середній бал – 4,06).

Третій ціннісний синдром містить національно-культурне відродження та участь у релігійному житті (середній бал – 3,47).

Четвертий охоплює самореалізаційні цінності: цікава робота, суспільне визнання, підвищення освітнього рівня, розширення культурного бачення (середній бал – 3,70).

До п'ятого ціннісного синдрому належать політико-громадянські цінності: державна незалежність країни, демократичний розвиток країни, участь у діяльності політичних партій і громадських організацій тощо (середній бал – 3,51).

Вище було зазначено, що широкомасштабне воєнне вторгнення країни-агресора росії на територію Української держави внесли певні зміни в ранжування ціннісних синдромів українців: на перше місце з п'ятого перемістилися політико-громадянські цінності з певними відмінностями – державна незалежність країни, демократичний розвиток країни, участь складі захисників Збройних Сил України, Національної Гвардії України чи Територіальній обороні, волонтерство тощо

Внаслідок системного аналізу поданих у науковій літературі класифікацій, для українців базовими національними цінностями є соборність, соціальна справедливість, патріотизм, терпимість, духовність, гостинність, повага до родини, «кордоцентризм» та низка інших, що складають основу нашої української ментальності.

Вищеозначене відмічають дослідники [9] : «Духовність, віра в соціальну справедливість, соборність, сумлінна праця, збереження суспільної злагоди заради доброго життя і терпеливе сприйняття влади стали найбільш характерними рисами української ментальності, які в певному сенсі визначають суть її «консервативних глибин». На їх думку, ключовими національними цінностями України у новому столітті можуть бути духовність, справедливість та соціальна солідарність [9].

Національними цінностями сучасного українського суспільства, на думку Ю. Сурміна, є: духовність, сімейні цінності, свобода, мир і злагода, національно-культурні цінності, патріотизм [14, с. 152-153].

На думку вчених, національні цінності визначаються, насамперед, як фундаментальні морально-етичні уявлення і

норми, які концентровано виражають своєрідність, самобутність, особливості характеру, звичаї, традиції, спосіб життя, найбільш важливі потреби народу, що є стрижнем його духовного життя, синтезом кращих рис і якостей [10; 15; 16; 17].

Таким чином, аналіз наукових розробок дає можливість констатувати, що до поняття «національні цінності» відноситься, як і «національні інтереси», так і «національні цілі», що визначають їх зміст, характер, конфігурацію та спрямованість.

Однак складові частини цієї тріади за усієї їх важливістю та безумовного взаємозв'язку, не є рівнозначними. На першому місці в цій ієрархії, стоять національні цінності, які є найменш рухомим і найбільш стабільним елементом системи, що формується у ході історичного процесу, розвитку матеріальної та духовної культури суспільства, відповідає геополітичному спрямуванню країни [15; 16].

Тоді як національні інтереси – це елемент порівняно динамічний, що формується на базі національних цінностей під впливом довгострокових тенденцій суспільного розвитку.

Національні цілі – найбільш рухомий елемент, який визначається національними інтересами з урахуванням внутрішньої та міжнародної обстановки [9 ; 10; 17; 18].

Таким чином національні цінності визначають ціннісні орієнтації суспільства, політичні, культурологічні та філософсько-світоглядні уявлення та переконання, моральні та етичні принципи поведінки кожного члена суспільства. Ціннісні орієнтації кожного індивіда присутні як на рівні свідомості, так і підсвідомості. Тому в будь-якому суспільстві вони мають бути об'єктом виховання і цілеспрямованого впливу з боку суспільства та держави.

Виходячи із зазначеного, можна стверджувати, що публічне управління національними цінностями сприяють реалізації великого кола функцій [17; 18] у всіх сферах життєдіяльності суспільства.

За своїми функціями публічне управління національними цінностями носить не лише прогностичний, націлений в майбутнє напрям діяльності, а також впливає на культурні традиції, звичаї, усталені норми, завдяки чому забезпечується зв'язок з минулим,

що має особливе значення у вихованні патріотичних почуттів, успадкуванні родинних обов'язків у їх моральному значенні. Ціннісні уявлення регулюють соціальну поведінку людей і стосовно сучасних реалій, «спрямовують» її.

Аналізуючи дослідження зарубіжних вчених з питань захисту національних цінностей, виокремимо праці С. Латама [18], який у своїх роботах зазначає, що термін «національні цінності», спираючись на суб'єктивні погляди людей, є значимими або важливим. У державному управлінні цінності представляють погляди щодо інтересів, які соціальні інститути мають просувати та захищати, і принципів, які вони зобов'язані втілювати.

Вітчизняні дослідники при здійсненні ціннісної ідентифікації сучасної України простежили глибинне співіснування в ній рис «європейськості» і «євразійськості» та дослідив проблематику «Схід – Захід» в українському контексті. Вони зазначили, що поєднати східні та західні цінності та уніфікувати світ не зможе навіть інформаційна і технологічна революції. На його думку, західні цінності – права людини, свобода особистості, демократія, політичний плюралізм; східні цінності – колективізм, сім'я, схильність до згоди, повага до авторитарного управління тощо. І насаджувати народам Сходу і Заходу різні цінності, не враховуючи їх національних особливостей, – фактично означає виявляти неповагу до цих народів, які нібито не сприймають світових прогресивних цінностей [20, с. 68].

У такому контексті повномасштабна війна, розв'язана РФ в Україні 24 лютого 2022 року та на сході нашої країни в 2014 році – це збройне протистояння, в якому українці намагаються відстояти європейські цінності – демократію, свободу, право вибору – на противагу азійсько-російським цінностям – патерналізму, етатизму, деспотизму тощо.

Нав'язування Росією ідей «руського міра», її власних цінностей щодо «денаціоналізації», є агресивним і небезпечним явищем, що й призвело від виникнення Придністров'я, Абхазії, анексованого Криму, війни та зростання сепаратизму на сході України, до зруйнованих сотні міст і сіл України, серед яких – Бородянка, Ірпінь, Гостомель, Маріуполь, Лисичанськ, Харков, Чернігів та ін.

Для подальшої розбудови України як суверенної держави, зміцнення її суверенітету, збереження територіальної цілісності, для формування та розвитку духовності народу України однією з основних функцій публічного управління має стати захист саме національних цінностей, а вже потім національних інтересів. Послаблення цієї функції, подальша деградація можуть призвести до втрати національної ідентичності, оскільки національні цінності лежать в основі політичних, культурологічних та світоглядних уявлень, моральних та етичних переконань кожного громадянина держави.

За результатами аналізу наукової літератури, нами виокремлено основні принципи публічного управління захистом національних цінностей, зокрема:

- пріоритетність національних цінностей України;
- спрямованість на захист прав і свобод громадян України у сфері національної безпеки;
- верховенство права;
- дотримання балансу інтересів людини, суспільства, держави;
- пріоритетність ненасильницьких методів у розв'язанні внутрішніх та зовнішніх проблем захисту національних цінностей;
- об'єктивність і вірогідність оцінок наявної ситуації та прогнозів щодо розвитку країни у сфері захисту національних цінностей;
- вчасне реагування механізмів захисту національних цінностей на реальні та потенційні загрози;
- цілісність та збалансованість інструментів захисту національних цінностей держави, їх інтегрованість у внутрішньо- та зовнішньополітичну безпеку;
- прозорість розподілу повноважень та захисту національних цінностей;
- професіоналізм, відкритість та прозорість діяльності органів державного влади у процесі реалізації захисту національних цінностей людини, суспільства, держави;
- активізація співпраці органів влади з інститутами громадянського суспільства у сфері захисту національних цінностей.

Аналізуючи зазначені принципи публічного управління захистом національних цінностей, зроблено спробу систематизувати їх за ознаками спрямованості на людину, суспільство та державу (табл. 3).

**Спрямованість основних принципів публічного управління
на забезпечення захисту національних цінностей**

Спрямованість:		
людина	суспільство	держава
<ul style="list-style-type: none">– захист її прав і свобод;– пріоритетність застосування ненасильницьких методів у вирішенні внутрішніх та зовнішніх проблем;– розвиток професіоналізму	<ul style="list-style-type: none">– захист політичних, соціально-економічних, правових, освітньо-культурних, етичних та інших норм, виражених у верховенстві права, прозорості та відкритості розподілу повноважень між громадянським суспільством та державою, реалізації демократичних засад у державному управлінні	<ul style="list-style-type: none">– захист національно-політичної ідентичності;захищеність від внутрішніх загроз та зовнішнього втручання;пріоритетність національних цінностей у діяльності держави та громадянського суспільства; дотримання балансу інтересів особи, суспільства, держави; об'єктивність і вірогідність оцінок наявної ситуації та прогнозів щодо розвитку країни у сфері безпеки; вчасне реагування механізмів захисту національних цінностей на реальні та потенційні загрози; цілісність та збалансованість інструментів захисту національних цінностей держави, їх інтегрованість у внутрішньо- та зовнішньополітичну систему безпеки

Джерело: (розроблено авторами)

Як бачимо з табл. 3, основна спрямованість принципів публічного управління захистом національних цінностей на індивідуальному рівні зосереджена на захисті прав і свобод особистості, пріоритетності застосування ненасильницьких методів у вирішенні внутрішніх та зовнішніх проблем, розвитку професіоналізму. Ці принципи є характерними для реалізації людиноцентристського підходу в соціальному управлінні, дослідженням якого присвятили свої наукові праці І. Вишенський, С. Яворський, К. Сакович, Г. Скворода, І. Копинський, П. Могила, М. Костомаров, П. Юркевич та ін., а також сучасні дослідники С. Здіорук, О. Литвиненко, А. Качинський, В. Кремінь, С. Кісельов, М. Розумний, Б. Парахонський, В. Пироженко, Г. Ситник, М. Степико, М. Ожеван, Ю. Опалько та ін.

Пріоритетними принципами публічного управління захистом національних цінностей суспільства є: захист політичних, соціально-економічних, правових, освітньо-культурних, етичних та інших норм, виражених у верховенстві права, прозорості та відкритості розподілу повноважень між громадянським суспільством та державою, реалізації демократичних засад в публічному управлінні та адмініструванні, зокрема партисипативної демократії, яка ґрунтується на системі теоретичних концептів; досягненні загальнонаціонального консенсусу; участі в реалізації соціогуманітарних програм та розвитку ринкової економіки; громадському контролю за збереженням та популяризацією історико-культурної спадщини українського народу. Саме ці принципи забезпечують застосування суспільноцентристського підходу у дослідженні проблеми державного управління захистом національних цінностей, які з різних аспектів досліджували В. Крутов, О. Корнієвський, В. Кулик, О. Гончаренко, Р. Джангужин, Е. Лисицин, Г. Новицький, Г. Палій.

Основну спрямованість принципів публічного управління захистом національних цінностей держави складають: захист національно-політичної ідентичності; захищеність від внутрішніх загроз та зовнішнього втручання; пріоритетність національних цінностей у діяльності держави та громадянського суспільства; дотримання балансу інтересів особи, суспільства, держави;

об'єктивність і вірогідність оцінок наявної ситуації та прогнозів щодо розвитку країни у сфері безпеки; вчасне реагування механізмів захисту національних цінностей на реальні та потенційні загрози; цілісність та збалансованість інструментів захисту національних цінностей держави, їх інтегрованість у внутрішньо- та зовнішньополітичну систему безпеки. Зазначені проблеми здебільшого розглядаються на засадах державоцентричного підходу, які окреслили у своїх наукових розвідках О. Белов, В. Гончаренко, В. Горбулін, С. Гордієнко, О. Дзоз, А. Качинський, В. Кремень, М. Косолапов, Є. Кравець, Г. Мурашина, Г. Новицький, В. Пилипчук, С. Пирожков, С. Селіванов, М. Сунгуровський, М. Потебенько, А. Опальов та ін.

Такі вчені як Ю. Вассіян, В. Винниченко, М. Грушевський, Д. Донцов, А. Крижанівський, Ю. Липа, І. Лисяк-Рудницький, В. Липинський, М. Міхновський досліджували національні цінності на засадах націоцентричного підходу.

Націоцентричний підхід в сучасних умовах державотворення України має втілюватися у побудові національної ідентичності, яка органічно і гармонійно поєднує етнічні та регіональні ідентичності, тобто формування «територіальної нації» В. Липинського – «з несвідомої етнографічної маси свідомої та зорганізованої державної нації» [19, с. 167]. «Нація, – писав В. Липинський, – це реалізація хотіння до буття нацією. Коли нема хотіння, виявленого у формі ідеї, – нема нації. З цієї свідомості і цього хотіння родиться патріотизм: любов до своєї землі, до своєї Батьківщини і до всіх, без виїмку, її мешканців. Патріотизм – свідомість своєї території, а не сама територія – лежить в основі буття і могутності держав» [19, с. 387].

В. Липинський визначав націю як сукупність людей, об'єднаних «територіальним патріотизмом». Як відомо, сьогодні саме територіальний підхід лежить в основі сучасного концепту громадянської нації – спільноти громадян певної країни, які незалежно від етнічного походження визнають цю країну своєю, мають рівні соціальні й політичні права і спільне бачення її минулого й майбутнього [19, с. 76].

Правильний вибір підходів, методів і шляхів публічного управління захистом національних цінностей є визначальною складовою безпеки України. Їх комплексний характер, рівень непередбачуваності і сила впливу на параметри системи безпеки у зв'язку з посиленням процесів глобалізації вимагає вибору заходів, адекватних рівню реальних і потенційних загроз національним цінностям.

Здійснений у роботі аналіз принципів публічного управління захистом національних цінностей на державному, суспільному та індивідуальному рівнях спонукає більш детально розглянути проблеми її безпеки України в контексті суспільного розвитку, в умовах поглиблення економічних і політичних суперечностей, зростання взаємозалежності етносів, націй, держав. Тож з новими викликами до публічного управління захистом національних цінностей як визначальної складової безпеки останнім часом зазнали змін пріоритети суб'єктного складу цього поняття. Якщо наприкінці 70-х років ХХ ст. з-поміж об'єктів національної безпеки (держава, суспільство, особа) домінантою слугувала держава як головний суб'єкт політичних відносин, то на зламі тисячоліть ситуація істотно змінилась, що пов'язано передусім зі змінами політичної системи світу. Об'єктивна потреба в розв'язанні планетарних проблем розширила сферу політики, що орієнтується на цінності особистості. У зазначеній тріаді понять поступово пріоритетного значення набувала особа / людина. Так, наприклад, не випадково ще у 1994 році у Доповіді про людський розвиток ООН було представлено нову концепцію безпеки людини, де порушено як національні, так і глобальні проблеми безпеки людини, зокрема запроваджено поняття «людська безпека» як образ досконалого світу, мету, якої можна досягнути шляхом співробітництва держав і народів. Міжнародна ситуація ХХІ ст. підтверджує значущість проблематики безпеки людей, розвитку особи, трудової, продовольчої, екологічної безпеки, захисту людей від урядів. Сутність національної безпеки (захищеність життєво важливих цінностей особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз) полягає в комплексному й рівноцінному

поєднанні її об'єктів (складових), функціонуванні цивілізованих гарантій і механізмів їх надійного захисту [21, с. 18].

Зміни, що відбулися в міжнародній системі на межі третього тисячоліття, актуалізували проблему становлення та формування нової системи міжнародної безпеки. Об'єктами сучасних наукових досліджень постають міжнародно-правові аспекти становлення й розвитку нової європейської системи безпеки як у загальнотеоретичному контексті, так і з позиції окремих аспектів зазначеної тематики. Зокрема, обґрунтовано низку нових концептуальних у науковому плані та важливих для практики понять і положень: розкрито характер зв'язку між безпекою та розвитком; сформульовано висновок про те, що основою всеосяжної системи міжнародної безпеки в умовах перманентних змін світопорядку постає колективна безпека; сформульовано висновок про те, що головною загрозою для сучасного міжнародного порядку є регіональні конфлікти, які переходять в глобальні виміри [21 с. 7–10].

Згідно із законодавством України громадяни держави мають право на захист свого життя й здоров'я від наслідків аварій, пожеж, стихійних лих, а відповідно можуть вимагати від Уряду України, інших органів державної виконавчої влади, адміністрацій підприємств, установ й організацій незалежно від форм власності й господарювання гарантій щодо забезпечення його реалізації. Держава, як гарант цього права, здійснює захист населення від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного й військового характеру. Тому в контексті цього питання варто розглядати зміст поняття «захист національних цінностей» як стан захищеності державної влади, суверенітету, державної цілісності, обороноздатності, спокою людей, громадської злагоди, довілля, національної та релігійної рівності.

Особливо небезпечним для Української держави сьогодні є воєнні дії в Україні, які були штучно організовані ще навесні 2014 р. в окремих районах Донецької та Луганської областей під гаслами руху за федералізацію та убезпечення російськомовних громадян РФ. Насилля в цих районах Донецької та Луганської областей здійснювалося озброєними бойовиками так званих

фейкових республік «ДНР» і «ЛНР» за військової підтримки РФ, яка 22 лютого 2022 року оголосила своє рішення щодо їх прийняття до складу своєї держави, здійснивши опісля, 24 лютого 2022 року віроломний повномасштабний воєнний напад на нашу державу.

Шоком як для України, так і всього світу, стало повідомлення про проведення країною-агресором – РФ так званої «спеціальної операції», що призвело до тимчасової окупації частин Житомирської, Київської, Сумської, Харківської областей (до 01 квітня 2022 року), а також Луганської, Донецької, Запорізької, Миколаївської та Херсонської областей.

Публічне управління забезпечення захисту національних цінностей у сфері національної безпеки лежить в основі зовнішньої політики держави: разом із захистом національних інтересів держава покликана захищати ідеологічні та територіальні цілі країни; зовнішня політика спрямована на захист державою своїх цінностей у зовнішньому середовищі.

Отже, аналіз робіт видатних учених світу свідчить, що публічне управління захистом національних цінностей нерозривно пов'язане із захистом національних інтересів, адже втрата національних цінностей ставить питання про існування держави взагалі. Тому першочерговий національний інтерес держави – це захист національних цінностей.

Висновки. Доходимо до висновку, що для досягнення мети і завдань дослідження в статі було використано комплекс загальнонаукових і специфічних методів, принципів та підходів, властивих історії та теорії державного управління, а також суміжних з нею галузей науки.

Водночас, очевидно, що обґрунтування теоретико-методологічних особливостей публічного управління захистом національних цінностей, основних тенденцій розвитку та актуальних напрямів вдосконалення на основі сучасних положень публічного управління, дозволяє значною мірою просунути у напрямі розвитку методологічних підходів щодо вдосконалення публічного управління захистом національних цінностей.

Враховуючи сучасну роль держави у розвитку гуманітарної сфери, необхідність підвищення ефективності використання її наявних можливостей щодо захисту національних цінностей, належного обґрунтування концептуальних засад та напрямів вдосконалення публічного управління в цій сфері діяльності визначається нами як предмет дослідження.

Необхідність аналізу широкого кола проблематики на всіх рівнях (індивідуальному, суспільному, національному, державному, міжнародному) свідчить про доцільність використання людиноцентричного, суспільноцентричного, націоцентричного та державоцентричного підходів з урахуванням усієї низки сучасних процесів, серед яких: зростання ролі ціннісних факторів, посилення взаємопов'язаності структур захисту національних цінностей; формування нових параметрів і характеристик суб'єктів публічного управління захистом та поява сучасних інтегрованих методів, принципів забезпечення захисту національних цінностей у гуманітарній сфері на різних рівнях. Вони спрямовані на гармонізацію моральних, гуманітарних, соціальних, економічних, політичних, правових взаємовідносин у певній спільноті.

В статті розкрито сутність публічного управління щодо організації захисту національних цінностей, зміст та структуру національних цінностей як базових елементів стабільності держави, суспільно-політичної зрілості та консолідації нації. Структура національних цінностей включає: особистісну (миролюбність, толерантність, працьовитість, повага, індивідуалізм, патріотизм, віра, любов), суспільну (справедливість, злагода, традиції, надбання), державну (добробут, права, свобода) складові.

Визначено, що в теорії публічного управління функціонують різні класифікації цінностей: за об'єктом засвоєння – матеріальні, морально-духовні; за метою засвоєння – егоїстичні, альтруїстичні; за рівнем узагальненості – конкретні, абстрактні; за способом вияву – ситуативні, стійкі; за роллю в діяльності людини – термінальні, інструментальні; за змістом діяльності – пізнавальні, предметно-перетворювальні (творчі, естетичні, наукові, релігійні

та ін.); за приналежністю – особистісні (індивідуальні), колективні, суспільні, загальнонародні (національні), загальнолюдські.

З'ясовано, що державна політика щодо захисту національних цінностей може розглядатися в публічному управлінні в декількох аспектах: по-перше, управління захистом національних цінностей як об'єктом з боку держави; по-друге, враховуючи публічне управління, яке здійснюється всередині системи, при якому об'єктами захисту національних цінностей є співробітники, служби, підрозділи, органи, а також керівники та керівні апарати, які діють на відповідних рівнях, становлять у своїй сукупності управляючу підсистему всієї системи органів у цілому і кожного з них окремо; по третє – публічне управління захистом національних цінностей є об'єктом з боку громадянського суспільства – громадських та неурядових організацій.

В подальшому перспективними напрямками наукових розробок з даної тематики можуть бути питання дослідження механізмів публічного управління захистом національних цінностей України.

Стаття надійшла до редакції: 03.03.22

**PUBLIC ADMINISTRATION OF THE PROTECTION
OF NATIONAL VALUES IN THE CONDITIONS OF MILITARY
ACTIONS IN UKRAINE:
THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACH**

Liliia Honiukova, Professor, Doctor of Science in Public Administration, Professor of the Department of Public Policy of the Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine.

Nataliia Larina, Associate Professor of Public Policy, Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine.

nance on the issue of strengthening sovereignty and preserving the territorial integrity of Ukraine.

Key words: *public administration, sovereignty, integrity, universality, social justice, patriotism, tolerance, spirituality.*

Received: 03.03.22

References

1. Boryshevskiy, M. Y. (1988). Natsionalni tsinnosti u strukturi hromadianskoi svidomosti ta samosvidomosti osobystosti [National values in the structure of civic awareness and identity]. Tsinnisni oriientsii u hromadianskomu stanovlenni osobystosti: nauk.-metod. zb. – Value orientations in the civic development of an individual: science and method. Collection. Drohobych: Vidrodzhennia. (pp. 11–14) [in Ukrainian].

2. Vyshnevskiy, O. (2010). Ukrainskyi vykhovnyi ideal i natsionalnyi kharakter (vytoky, deformatsii, i suchasni vyklyky: navch. posib. [The Ukrainian educational ideal and national character (origins, deformations and current challenges): tutorial]. Drohobych. Vydavets Sviatoslav Surma [in Ukrainian].

3. Petrovskiy, P.M. (2015). Metodolohiia naukovoho doslidzhennia v haluzi derzhavnoho upravlinnia: navch. posib. [The social institution of ownership and the Ukrainian state-building process: tutorial]. Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].

4. Sytnyk, H. P. (2004). Natsionalni tsinnosti yak osnova prohresyvnoho rozvytku osobystosti, suspilstva i derzhavy [National values as the basis of progressive development of the individual, society and the state]. Visnyk NADU – Bulletin of NADU, 2. (pp. 369–374) [in Ukrainian].

5. Sytnyk, H. P. & Larin, S. V. (2017). Problemni pytannia formuvannia ta zakhystu natsionalnykh tsinnostei Ukrainy: teoretychnyi aspekt [Problems of establishing and protecting Ukraine's national values: a theoretical perspective]. Pravo ta derzhavne upravlinnia: zb. nauk. prats. – Law and public administration: coll. of science works, Vol. 3 (28). (pp. 21–27). Zaporizhzhia: KPU [in Ukrainian].

6. Surmin, Yu. P., Bakumenko, V. D. & Mykhnenko A. M. (2010). Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopaedic Dictionary of Public Administration]. Kovbasiuk, Yu. V., Troshchynskii, V. P. & Surmin, Yu. P. (Ed.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

7. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25 bereznia 2021 roku «Pro Stratehiiu voiennoi bezpeky Ukrainy» [Decree of the President On Ukraine's Military Security Strategy from March 25 2021, №21/2021]. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/news/prezident-zatverdiv-strategiyu-voyennoyi-bezpeki-ukrayini-67361> [in Ukrainian].

8. Horbulin, V. P. & Kachynckii, A. B. (2005). Stratehiia natsionalnoi bezpeky Ukrainy v aksiolohichnomu vymiri: vid “cucpiltva ryzyku” do hromadianckoho cucpiltva [Ukraine's national security strategy in the axiological dimension: from “risk society” to civil society]. *Ctratehichna panorama – Strategic panorama*, 2. (pp. 13–27) [in Ukrainian].

9. Honcharenko, O. M., Lycytsyn, E. M. & Vahapov, V. B. (2002). Poniattia natsionalnoi bezpeky v konteksti natsionalnykh interesiv Ukrainy [The concept of national security in the context of Ukraine's national interests]. *Nauka i oborona – Science and defense*, 1. (pp. 18–24). [in Ukrainian].

10. Dyrektor NISS Rostyslav Pavlenko proviv publichnu lektsiiu dlia zhurnalistiv u dyskusiinomu media-maidanchyku “Nash Format” [Director of NISS, Rostyslav Pavlenko, held a public lecture for journalists at the “Nash Format”]. *Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen – National Institute for Strategic Studies*. (2018, November 13). Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/3183/> [in Ukrainian].

11. Zakon Ukrainy «Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy vid 21.06.2018 roku № 2469-VIII» [Law of Ukraine on the National Security of Ukraine from June 21 2018, № 2469-VIII].(2018, June 21). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> [in Ukrainian].

12. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 14 veresnia 2020 roku: Ukaz Prezydenta Ukrainy “Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy” vid 14 veresnia 2020 № 392/2020 [Decision of the National Security and Defense Council of Ukraine from September 14, 2020: Decree of the President On Ukraine's National Security Strategy from September 14 2020, №392/2020] (2020, September 14). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> [in Ukrainian].

13. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 25 bereznia 2021 roku «Pro staratehiiu voiennoi bezpeky Ukrainy» Ukaz Prezydenta vid 25 travnia 2021 roku № 121/2021 [Decision of the National Security and Defense Council of Ukraine from March 25 2021: Decree of the President On Ukraine's Military Security Strategy from May 25 2021, №121/2021] №121/2021 (2021, May 25). Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661> [in Ukrainian].

14. Surmin, Yu. (2003). Tsinnisni protsesy postradianskoho suspilstva: metodolohichniy aspekt [Value processes of post-Soviet society: methodological aspect]. zb. nauk. prats – Scientific proceedings. Vol. 1. (pp. 87–98). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

15. Larin, S. V. (2016). Kontseptualni pidkhody doslidzhennia formuvannya ta zakhystu natsionalnykh tsinnostei u sferi natsionalnoi bezpeky Ukrainy [Conceptual approaches to the study of the formation and protection of national values in the sphere of national security of Ukraine]. *Derzhavne budivnytstvo – State construction*. KharRI NADU (electronic journal), 1. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/1/09.pdf> [in Ukrainian].

16. Larin, S. V. (2015). Teoretychni aspekty doslidzhennia katehorii “natsionalna tsinnist” yak skladovoi systemy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky [Theoretical aspects of the study of the category “national value” as a component of the national security system] *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: Scientific proceedings of ORIDU. – Actual problems of state administration: coll. of science works ORIDU*. Izha M.M. (Eds.). Vol. 4(64). Odesa: ORIDU NADU. (pp. 26–31) [in Ukrainian]

17. Lebid, I. V. (2000). Natsionalni tsinnosti i suchasna filozofia osvity [National values and modern philosophy of education]. *Filozofia osvity XXI stolittia: problemy i perspektyvy: metodol. seminar – Philosophy of education of the 21st century: problems and prospects: methodology. seminar (Ukraine, Kyiv, November 22, 2000)*. : Zb. nauk. pr. Andrushchenko, V. (Eds.). Kyiv: Znannia. Vol. 3. (pp. 184–188) [in Ukrainian].

18. Latham Stephen, R. (2002). National values, institutions, and health policies: what do they imply for [Canadian] Medicare reform? *Canadian-American Public Policy*. November 1, 2002. Retrieved from: https://qspace.library.queensu.ca/bitstream/handle/1974/6884/discussion_paper_5_e.pdf?sequence=36&isAllowed=y [in Ukrainian].

19. Lypynnyi V. (1995) Lysty do brativ-khliborobiv. Pro ideiu i orhanyzatsiiu ukrainckoho monarkhizmu [Letters to the bread-making brothers. About the idea and organization of Ukrainian monarchism]. Pelenkyi Ya. (Eds). Kyiv: Kyiv-Filadelfia. [in Ukrainian].

20. Falk, R. (2004). Toward the revival of principled politics in America. *American Tikkun*. Retrieved from: <http://www.tikkunamerica.org/> (accessed 07 July 2022) [in English].

21. Baev, P. (2001). The Russian Armed Forces: Failed Reform Attempts and Creeping Regionalization. *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*. Vol. 17, 1. (pp. 23–43) [in English].

Відомості про автора / Information about the Author

Гонюкова Лілія Василівна: Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби, Київський національний університет імені Тараса Шевченка: вул. Академіка Ромоданова, 12/2, м. Київ, 03057, Україна.

Liliia Honiukova: Educational and Scientific, Institute of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv, vul. Akademika Romodanova, 12/2, Kyiv, 03057, Ukraine.

ORCID. ORG/0000-0002-9474-5780

E-mail: honiukoval@gmail.com

Ларіна Наталія Борисівна: Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби, Київський національний університет імені Тараса Шевченка: вул. Академіка Ромоданова, 12/2, м. Київ, 03057, Україна.

Nataliia Larina: Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, vul. Akademika Romodanova, 12/2, Kyiv, 03057, Ukraine.

ORCID. ORG/0000-0001-5843-0765

E-mail: natali.larina@ukr.net

Ларін Станіслав Васильович: Центральний інститут післядипломної освіти Державного закладу вищої освіти «Університет менеджменту освіти» НАПНУ: вул. Січових стрільців, 52-А, м. Київ, 04053, Україна.

Stanislav Larin: Central Institute of Postgraduate Education, University of Educational Management of the National Academy of Educational Sciences of Ukraine, Sichovykh Striltsiv str., 52 A, Kyiv, 04053, Ukraine.

ORCID. ORG/0000-0001-8544-7714

E-mail: natali.larina@ukr.net

системі за рівнем компетентності додатковими тестами на виявлення та оцінку їх мисленневих характеристик. В якості рекомендованої для цього моделі запропоновано оригінальну інтерпретацію моделі множинного мислення особи як комбінації конвергентного, дивергентного і латерального мислення, яка може і повинна стати основою для виявлення і залучення, навчання і розвитку, використання і утримання в системі публічного управління найбільш кваліфікованих і талановитих особистостей. Сформульовано необхідні для масштабної зміни парадигми мислення державних службовців умови поширення рекомендованої моделі мислення працівника системи публічного управління, а також її наукового і навчально-методичного супроводу.

Ключові слова: інтелект, компетентність, мислення, талант, модель, управління, відбір, конкурс.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Одним із ключових напрямів реформи державного апарату, ініційованої 43-м Президентом США Дж. Бушем-молодшим у 2001 році, було визначено стратегічне управління людським капіталом з формулюванням завдання створення такого уряду, «... який мислить по-іншому, шляхом залучення на державну службу талановитих і творчих людей» [1, с. 11], для чого необхідно «... залучати та утримувати талановитих людей...» [1, с. 15] (тут і надалі підкреслено нами, Д.Д., М.Б., Г.Х., В. П.).

Оскільки «залучення та утримання» є, без сумніву, складовими загального процесу управління талантами, то слід зауважити, що зафіксовані ще у 1997 році (за 5 років до ініціативи Дж.Буша-молодшого) компанією Мак-Кінсі прояви «війни за таланти», узагальненні її консультантами Е. Майклзом (EdMichaels), Г. Гендфілд-Джойнс (HelenHandfield-Jones) і Б. Аксельродом (BethAxelrod) в книзі «Війна за таланти» [2], стали предметом наукового аналізу, активних дискусій і розробки рекомендацій як у спеціальній науковій літературі, так і в численних публікаціях консультативно-методичного та практичного характеру.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. При цьому, стурбованість проблемою «залучення та утримання найкращих талантів» продовжує залишатися в топ-заголовках наукових публікацій і аналітичних оглядів у всіх провідних країнах світу і через 25 років [для прикладу, 3, 4, 5], а березневий номер журналу *BusinessResearchQuarterly* за 2022 рік навіть присвятив цій проблемі спецвипуск «Менеджмент талантів», в якому, відповідаючи на сформульоване авторами статті запитання «Менеджмент талантів. Куди йдеш?» [6], авторка іншої статті прийшла до висновку, що «... уже час заново винайти управління талантами», оскільки зростаюча роль людських ресурсів «... впливає на поточну парадигму управління талантами» [7].

Слід зауважити, що вітчизняними дослідниками тема управління талантами також не була залишена без уваги. Впродовж 2010-2020 років до різноманітних аспектів теми управління талантами і талант-менеджменту у вітчизняних організаціях звертались І. Білоусова, Р. Винничук, О. Драган, А. Журавель, Н. Задорожнюк, Н. Кузнецова, К. Нефьодова, М. Пилипенко, О. Прудіус М. Сітор, О. Сорока, М. Татаревська, Н. Худоба, Є. Щьокіна та ін. [для прикл.: 8 ÷ 15]. При цьому, в Україні перша система управління талантами (СУТ) або TMS (від англ. TalentManagementSystem) була впроваджена державною Національною Акціонерною Компанією «Нафтогаз» [16].

До необхідності формування й впровадження теоретичної концепції і практичних рекомендацій з управління талантами у вітчизняній системі державної служби звертались такі дослідники як А. Ліпенцев і В. Касприк [17], С. Селіванов С. і А. Кашлакова [18, 19], В. Толкованов [20] та ін.

Однак, при цьому, в Україні проблема належного управління талантами, їх привабленням і, особливо, утриманням, продовжує залишатися невирішеною, оскільки з цілої низки причин «таланти тікають», а країна залишається «донором талантів» для інших країн [для прикл., 21, 22]. І це при тому, що саме національна система публічного управління протягом десятиліть демонструє приклади відвертих провалів при заповненні в її ієрархічній структурі високих

посад міністрів та їх заступників, голів державних комітетів, голів органів центральної виконавчої влади і голів місцевих держадміністрацій, коли замість талановитих функціонерів-лідерів останні заповнювались самовпевненими кар'єристами, амбітними недоуками, професійними шахраями чи випадковими і необізнаними але потрібними і своїми людьми.

Тому, на нашу думку, однією із основних причин міграції талантів з України слід вважати демотивацію останніх тими умовами, які були створені в державі системою управління її життєдіяльністю, яка й до сьогодні залишається нездатною залучати, розвивати та зберігати таланти насамперед у системі публічного управління та адміністрування. Зазначене підтверджується слушною думкою Т. Милованова, сформульованою ще у 2017 році – «провал українських революцій» криється в небажанні «... створити достойні умови для того, щоб талановиті і освічені українці працювали на Україну в Україні» [23].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Ідентифікація ключової проблеми управління талантами у вітчизняній системі публічного управління і адміністрування та формулювання рекомендацій щодо виправлення ситуації.

Виклад основного матеріалудослідження. Хоча в Україні поняття «управління талантами» до останнього часу залишається законодавчо не закріпленим, всі необхідні для цього елементи уже «... покладені в основу завдань та заходів реформи державного управління і державної служби» [24, с. 57], а про необхідність і доцільність «... створення системи управління талантами на державній службі» було офіційно заявлено керівництвом Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) в процесі обговорення «Стратегії реформування державного управління на період до 2025 року», де агентство презентувало своє бачення пріоритетів і проблем реформування [25].

Проте, до останнього часу в якості основного пріоритету цього важливого напрямку роботи з людськими ресурсами НАДС вбачаються тільки навчання і розвиток талановитих працівників, а не їх приваблення і, тим більше, утримання. У зв'язку з цим, в новіт-

ній історії України протягом тривалого часу спостерігалось цілком протилежне відношення до проблеми якості кадрового наповнення вітчизняної системи публічного управління і адміністрування, а після обрання кожного чергового Президента обов'язково стартували зміни в персональному складі очільників і провідних функціонерів на всіх рівнях її ієрархії [26]. Цілком очевидно, що наслідки таких «кадрових чисток» обов'язково поширювались і на всі інші категорії людських ресурсів системи управління державою, а проблема «залучення і утримання» трансформувалась, як правило, у проблему пошуку і набору нових очільників та лояльних до них управлінців і функціонерів. Описана кадрова політика закономірно отримувала такі оцінки експертів як: «... найболючіша проблема сучасної України – професійна деградація» в процесі «розробки й ухвалення важливих державних рішень» [27 с. 15], або «...нездатність державних органів вирішувати ключові завдання через брак професійних кадрів» [28], чи існування т. зв. «кадрового голоду» [29], коли їх справжня причина породжена не тим і «... не тому, що ні з кого вибирати, а тому, що знову шукають серед «своїх» [30].

Подібні підходи, на жаль, були властивими існуючій практиці формування кадрового наповнення системи на всіх рівнях її ієрархії. У зв'язку з цим важлива проблема пошуку, виявлення, залучення і утримання в системі талановитих управлінців і функціонерів, будучи складним завданням у будь-якій сфері людської активності, й надалі залишається надскладним завданням особливо у сфері публічного управління галузевими, регіональними і територіальними спільнотами.

Окреслена вище ситуація обумовлено тим, що прагнення до влади і бажання лідерства саме в сфері публічного управління є притаманними дуже багатьом людям, у т. ч. і тим, які є недостатньо обізнаними щодо професійних і кваліфікаційних вимог, компетенцій і критеріїв, соціальної значимості цих посад і обов'язків та можливої відповідальності за результати діяльності, проте, внаслідок завищеної або помилкової самооцінки, спричинених поширенням та дією в транзитних суспільствах (до яких належить

й Україна) т. зв. ефекту Данінга-Крюгера [31, 32, 33] вважають себе достойною і кращою заміною попередників.

Не вдаючись до наведення добре відомих прикладів неадекватних призначень і результатів діяльності очільників міністерств і відомств, галузей і регіонів, районів і державних підприємств, проілюструємо та підтвердимо існування цієї проблеми простим фактом: тільки у Івано-Франківській області на 14 посад голів районних державних адміністрацій (РДА) за конкурсом оголошеному травні 2019 року проектом LIFT було подано заяви від «майже тисячі осіб», які «... горять бажанням змінити хід історії та побудувати сильну державу» [34]. При цьому, авторами проекту в якості його мети і завдання було знову задекларовано «знищення старої системи» з наміром об'єднати в ній «...професійних фахівців своєї справи, талановитих людей, які мають ідеї ...» [35]. Така вражаюча готовність значної кількості людей до виконання посадових обов'язків голів РДА без здобуття відповідної освіти, наявності практичного досвіду і т. п. очевидно суперечить найбільш традиційному підходу до формування керівного і професійного складу будь-якої організованої соціально-економічної системи – принципу дарвінізму, згідно з яким здібні і талановиті особистості спочатку виявляються, потім в процесі поступового доручення і успішного вирішення все більш складних завдань навчаються, здобувають досвід і поступово переміщуються на вищі рівні управлінської ієрархічної піраміди та зупиняються на них, або досягають її вершини.

На нашу думку, сама постановка завдання «знищення старої системи» заперечує можливість «утримання» в ній на основі аналізу та оцінки результатів діяльності уже навчених і досвідчених, результативних, ефективних і успішних управлінців та функціонерів, які не є «своїми» для нових очільників. Одночасно з цим відкривається «вікно можливостей» для войовничих і активних «жертв» впливу уже згаданого ефекту Данінга-Крюгера, які прагнуть влади і доступу до її ресурсів незважаючи на те, що за визначенням автора теорії природного відбору Ч. Дарвіна: «Невігластво набагато частіше надає впевненості, ніж знання» (“The ignorance more frequently begets confidence than does knowledge”).

У цьому контексті варто віддати належне національним науковим і освітнім інституціям, науковцям і експертам-практикам, якими специфічні проблеми управління талантами у системі публічного управління і адміністрування уже ретельно досліджені з отриманням вагомих теоретичних результатів, методичних розробок і практичних рекомендацій, опублікованих в монографіях, дисертаціях, аналітичних записках, статтях і виступах на конференціях різного рівня.

Однак ці результати, на думку багатьох управлінців-практиків і експертів, до останнього часу продовжували залишатися практично невitreбуваними структурами, відповідальними за якість кадрового наповнення системи. Тільки у жовтні 2020 року запропонованою НАДС моделлю реформування з переліком «актуальних питань державної служби» [25] було передбачено необхідність удосконалення відносин між «службою управління персоналом» системи і, власне, її «кандидатським і кадровим резервом», які повинні бути «стабільними», відбуватись за умов «довіри до конкурсів», «перемог за рейтингами», мати перспективи «професійного розвитку», «кар'єрного просування», «запобіжники від свавільного звільнення» і т. п. Реалізації цих намірів покликане сприяти впровадження інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS) і багатьох інших новацій.

Загалом, на даний час можна стверджувати, що, не дивлячись на відсутність в розділі «Професійна публічна служба та управління персоналом» документу «Стратегія реформування державного управління на 2022-2025 роки» [36] таких термінів як «управління талантами», всі необхідні для такого управління елементи є передбаченими. Це повинно сприяти зустрічному руху з одного боку системи публічного управління і адміністрування до усвідомлення важливості, цінності й ефективності реального, а не декларативного добору, розвитку, приваблення і утримання талантів, а з іншого – потенційними кандидатами для роботи в системі – свідомими і зрілими людськими ресурсами – до усвідомлення і обізнаності з рівнем умов, вимог і відповідальності державної служби.

Проте, уважний аналіз такого важливого документу – «Стратегії реформування державного управління на 2022-2025 роки», спрямованого на «...створення можливості залучати та утримувати на державній службі найбільш кваліфікованих фахівців» [36, с. 12], дозволяє прийти до висновку, що під визначенням «найбільш кваліфіковані фахівці» автори розуміють відібраних за конкурсною процедурою «оцінювання компетентностей» кандидатів із забезпеченням «... дотримання принципів недискримінації та рівного доступу під час проходження конкурсу кандидатами незалежно від їх статі, етнічного та соціального походження, наявності інвалідності тощо» [36, с. 15]. При цьому, в переліку кваліфікаційних тестів практично відсутні вимоги до інтелектуальних характеристик претендентів і здатності останніх до мислення.

Зауважимо, що хоча і дуже приблизна формула, згідно якої відомий засновник персонального коучингу Т. Леонард (Thomas J. Leonard) гарантує, що 100% успішної роботи будь-якої особистості формуються тільки 10% її знань, вмінь і навиків, а 40% і 50% – відповідно способом мислення та оточенням [37], то стає очевидним, що оцінювання таланту особистості виключно за рівнем її компетентності (знання, навички, досвід) не повністю адекватно відображає її талант. До такого висновку прийшов і авторський колектив на чолі з ректором Нідерландської бізнес-академії проф. Яном ван Звітенем (Jan van Zwieten), який ще у 2015 році з позицій управління талантами запропонував інтерпретувати особу у вигляді графоаналітичної моделі в основі трьох осей: інтелектуального (IQ), соціального (EQ) та фізичного (PhQ) складових потенціалу, комплекс яких визначає т. зв. духовний (SQ) потенціал (Рис. 1) [38].

У подальшому це дозволило інтерпретувати «розумного носія знань і вмінь» з врахуванням ще й притаманних йому «... ментальних та емоційних аспектів роботи, взаємодії з людьми, управління людьми, створенні здорового балансу між роботою та життям, підтримання фізичної форми» [39, с. 61].

При цьому, максимальні здобутки в діяльності особи за віссю (SQ) досягаються якраз за рахунок комплексного і гармонійного розвитку та використання складових (IQ), (EQ) і (PhQ).

Проф. В. Сабадуха, осмислюючи зміст поняття «компетентність» у публічній сфері, також поставив під сумнів повноту оцінки рівня таланту в зв'язку з тим, що за її межами «...опиняються такі важливі складові духовного потенціалу людини як мислення й спонукання до діяльності, від яких залежить рівень володіння вміннями й знаннями» [40].

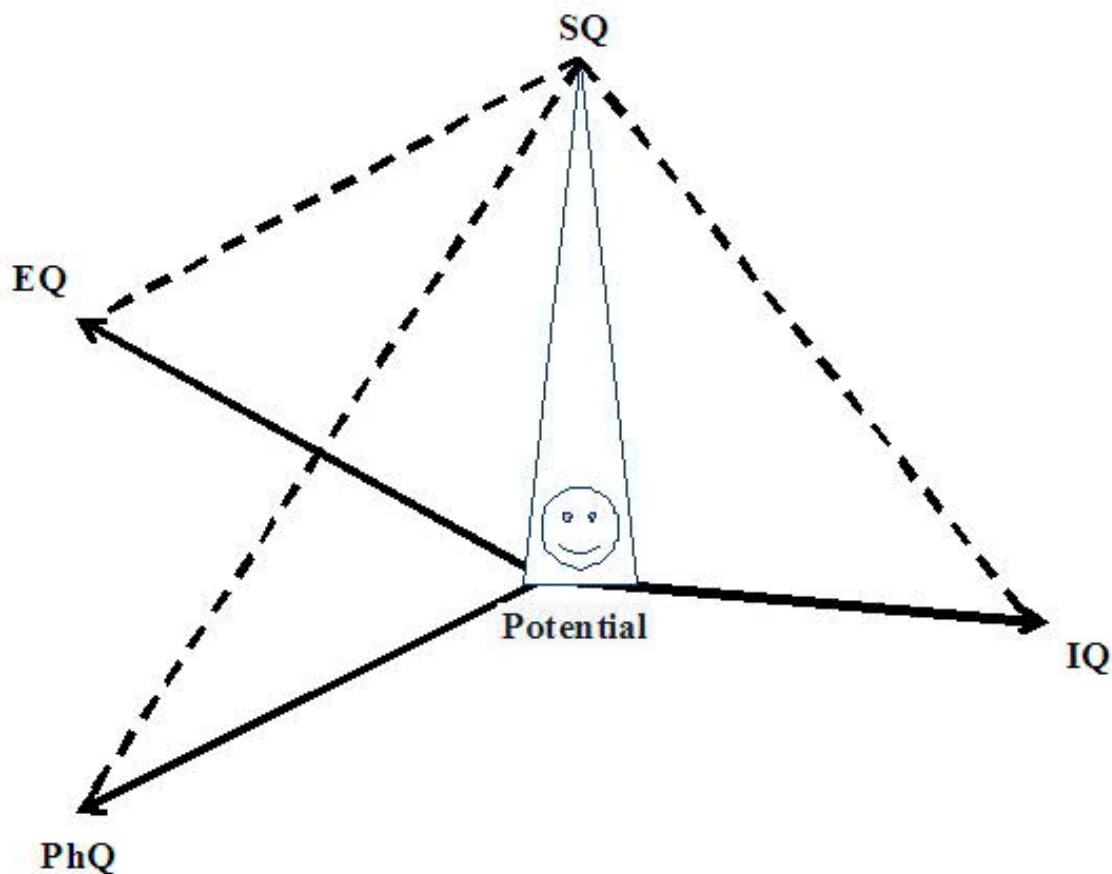


Рис. 1. Модель особистості у вигляді 4-х осей її інтелектуального (IQ), соціального (EQ), фізичного (PhQ) і духовного (SQ) потенціалів [38, с. 64]

У запропонованій автором моделі «інтелектуальних здібностей» особистості перелік її «професійних та інтелектуальних здібностей» було доповнено компонентами «мислення» і «спонукання до діяльності», що підтверджує доцільність їх врахування при оцінці рівня талановитості. У 2012 році в Україні дуже схожі результати дослідження критеріїв відбору функціонерів для органів державного управління і місцевого самоврядування були

запропоновані у вигляді графоаналітичної моделі інтелектуального розвитку особи у вигляді «трьох інтелектуальних домінант», а саме: «творчого», «соціального» і «особистісного» інтелекту (Рис. 2), гармонійний розвиток і використання яких гарантували досягнення нею максимальних результатів діяльності.

Тобто, саме специфічні творчі, соціальні та особистісні інтелектуальні характеристики особистості забезпечують її ефективну й безконфліктну взаємодію із споживачами державних послуг «... в передбаченому діючими інструкціями, алгоритмами і законами антикорупційному і недевіантному форматі» [41].

Варто звернути увагу на той факт, що авторами всіх представлених моделей умови досягнення максимальних результатів діяльності особи були пов'язані не тільки із її творчим інтелектом (потенціал знань, вмінь і навиків – IQ), а й з особистісною та соціальною складовими її інтелекту або відповідними їм соціальним (EQ) і фізичним (PhQ) потенціалами, комплекси яких формують максимум інтелектуальної активності (111) або духовності (SQ).

Таким чином, на перший план в оцінюванні рівня таланту особистості виходить процес належного використання нею власного інтелектуального потенціалу за активною, комплексною і гармонізованою участю всіх притаманних і розвинутих складових – процес мислення.

Отже, оскільки результативність і ефективність використання таланту особистості на її робочому місці в системі публічного управління визначається не тільки і не стільки її компетентністю, когнітивним розвитком і здатністю до раціонального мислення, а ще й способом мислення, який формується взаємодією з організаційним оточенням, стає цілком доцільним звернутись до аналізу процесу мислення талановитого працівника системи як головного джерела результатів його діяльності з метою відповіді на питання: «Як повинен мислити державний службовець?».

Відповідно до твердження прихильників існування ефекту Даннінга-Крюгера, завищення особою самооцінки своїх інтелектуальних і професійних здібностей якраз і є результатом її

недосконалого мислення та помилкових результатів цього процесу. Виходячи з цього, головною вимогою до талановитого державного службовця варто вважати володіння мистецтвом мислення, а серед інших важливих умов належного управління суспільством варто виділити забезпечення талановитого кадрового наповнення системи публічного управління професійним мисленням, оскільки, на цілком слушну думку філософа С. Дацюка, лише «... суспільства з культурою мислення здатні розвиватися і виходити з криз через перетворення. Суспільства без мислення так чи інакше підпорядковуються суспільствам з культурою мислення або ж деградують» [42].

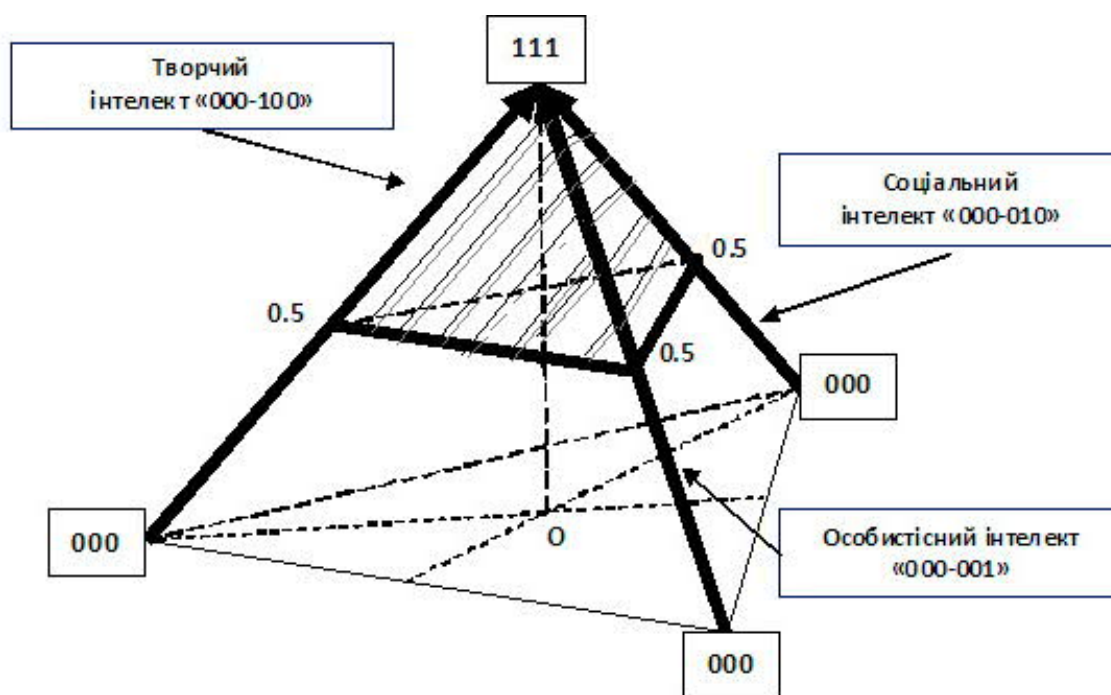


Рис. 2. Модель особистості у вигляді піраміди інтелектуальних домінант за критеріями гармонійної максимізації використання творчого (000-100), соціального (000-010) і особистісного (000-001) інтелекту особи [41, с. 111]

Враховуючи що державне управління інтерпретується як система, «...об'єктом якої є все суспільство, а суб'єктом – система державної влади у вигляді спеціально утворених органів, між якими розподілені певні функції державного управління» [43, с. 1], належне функціонування державної влади вимагає готовності її кадрового

наповнення до мислення, яке «...потрібне не для виживання, а для змін, перетворень, трансформації».

Оскільки «хороше мислення з поганими ідеями краще хороших ідей з поганим мисленням» [42], можемо прийти до висновку, що мислення талановитого кадрового наповнення суб'єкта системи державного управління повинно бути готовим як до «хорошого мислення» в процесі генерування «хороших ідей» його керівним складом, так і до «хорошого мислення» та «хороших ідей» в процесах їх реалізації корпусом виконавців.

Відтак стає доцільним і необхідним визначитись з поняттям «хороше мислення» в контексті формування специфічних вимог системи публічного управління і адміністрування до талановитих працівників. Адже більшість відомих рекомендацій і зарубіжних, і українських дослідників проблем забезпечення належного функціонування державних службовців стосуються, як правило, найрізноманітніших теоретичних і прикладних аспектів мислення як здатності людини розмірковувати щодо певного завдання, об'єкта, сфери, проблеми і т. п. Узв'язку з цим широкого поширення і практичного вжитку отримала множина таких дефініцій мислення як державницьке і стратегічне, абстрактне і системне, економічне і демократичне, аналітичне і критичне, управлінське і ситуаційне, креативне і продуктивне, винахідницьке і інноваційне, елітарне і професійне, інтегративне і екологічне, лінійне і нелінійне, наукове і технологічне, логічне і цифрове і т. п.

Окреслений вище перелік можна продовжувати, однак для забезпечення специфічних потреб і вимог до процесів генерування інформації мозком державного службовця найбільш доцільно звернутися до класичного поділу процесу мислення на конвергентне і дивергентне, запропонованого ще у 1967 році Дж. П. Гілфордом (JoyPaulGuilford) в книзі «Природа людського інтелекту» (TheNatureofHumanIntelligence) [44], які повністю відповідають рекомендаціям уже згаданого нами вище філософа С. Дацюка щодо необхідних українському суспільству в процесах його сучасної трансформації видів «нормативного» і «ненормативного» мислення [42].

На нашу думку, запропоноване ним формулювання «мислите мислиме» як визначення «нормативного» мислення, якому вчать і якому «можна навчитися», найбільшою мірою відповідає визначенню конвергентного мислення Дж. П. Гілфорда як лінійного, поетапного, алгоритмічного процесу мислення, що ґрунтується на множині попередньо засвоєних знань і досвіду. Тоді, здатність «мислити об немислиме», тобто «ненормативно, спонтанно, спорадично, вільно», яка або є, або її немає, і якій навчитися не можна, а можна тільки розвивати, цілком відповідає визначенню класиком мислення дивергентного типу – ідеєтворчого, віялоподібного, вільного і здатного до виходу «за межі соціального простору» [42].

Проте, не викликає сумніву той факт, що в процесах і процедурах публічного управління є необхідною одночасна присутність обидвох зразків мислення для осмислення і пошуку вирішень як традиційно-тривіальних, так і нестандартно-оригінальних проблем, завдань і ситуацій.

Тому, для прикладу, опубліковані рекомендації TeachThought University щодо комбінованого використання і конвергентного, і дивергентного видів мислення, названого мисленням «По за межами ящика» (“Thinking Outside the box”) [45], зміст якого найбільш відповідає так званому латеральному мисленню [45], виглядає найбільш доцільним для виявлення у потенційних кандидатів на державну службу. Адже в процесах та в процедурах діяльності державних службовців одночасно присутні як необхідність строгого дотримання законів, нормативно-правових актів, інструкцій і т. п. (чим мотивується використання «нормативного» мислення), так і доцільність творчого пошуку, аналізу і прийняття нестереотипних, інноваційних, оригінальних управлінських рішень (на основі використання «ненормативного мислення»).

Тому, процес пошуку і виявлення талановитих «найбільш кваліфікованих фахівців» для залучення в систему публічного управління слід рекомендувати удосконалити шляхом обов’язкового включення в порядок конкурсного відбору і ефективного використання додаткового тестового інструментарію оцінки інтелектуальних і мисленнєвих характеристик претендентів.

При цьому, для пошуку, приваблення та утримання талановитих працівників системи варто рекомендувати модель іншого (множинного) або міх-мислення, представлену на рисунку 3, яка у вигляді діаграми Вена зображає складові конвергентного, дивергентного й латерального мислення особи, умовами існування, поєднання та ефективності використання яких і визначатимуться рівень її таланту.



Рис. 3. Графічна інтерпретація рекомендованої моделі мислення особи як підстава виявлення, залучення, розвитку, використання та утримання талантів у системі публічного управління

Таким чином, рівень таланту претендентів і можливостей його використання визначатиметься наявністю у них здатності до проявів у роботі публічного службовця як окремих складових названих типів мислення, так і множини варіантів їх можливих комбінацій. При цьому, саме наявність міх-мислення, яке можна і слід виявляти, розвивати і використовувати за пріоритетом при залученні та утриманні талантів в публічному управлінні, це і є те «...багатоманітно множинне мислення, здатність мислити різне по різному...», яке сьогодні потрібне Україні і може зберегти її «... від стихії, агресії, ресентименту, деградації, архаїзації, руйнування» [42].

Висновки. В основі будь-яких екзистенційних змін лежить мислення і його результати. Для позитивного розвитку українського суспільства потрібні масштабні зміни мислення кадрового корпусу української системи публічного управління і адміністрування, оскільки результати цього розвитку з багатьох причин є однозначно незадовільними. Однією із найбільш вагомих серед цих причин є традиціоналізм мислення кадрового корпусу. Найкраще ситуацію характеризує відомий вислів Дж. Б. Шоу (George Bernard Shaw) «Прогрес є неможливим без змін, а ті, хто не можуть змінити своє мислення, не можуть змінити нічого» (Progress is impossible without change, and those who cannot change their minds cannot change anything).

У зв'язку з цим проблема приваблення, залучення і утримання системою публічного управління талантів в контексті задоволення вимог і потреб належного управління сучасним українським суспільством є критично значимою, а її розв'язок варто шукати не в традиційних для України моделях прийняття управлінських рішень про майбутні зміни на основі минулих знань і досвіду, коли ті хто приймає рішення потрапляють в пастку відомого ефекту «минулого шляху» (path dependence problem), а майбутнє стає ідентичним минулому.

Тому відбір талановитого персоналу для системи публічного управління і адміністрування потрібно здійснювати не тільки за рівнем компетентності, а враховувати ще й результати об'єктивного оцінювання схильності або здатності кожного кандидата до використання множинного (конвергентно-дивергентно-латерального) мислення, орієнтованого на вимоги і потреби сучасного інтелектуалізованого суспільства та інтелектуальної економіки.

З цією метою необхідно підтримати започатковані НАДС заходи із створення і розвитку програми управління талантами в системі державної служби та посилити роботу в напрямках:

– науково-прикладних досліджень проблем формування і розвитку всіх видів інтелектуальної активності державних службовців з диференціацією вимог до моделей їх мислення в контексті посадових функцій і обов'язків;

appropriate changes to the dominant paradigm of the traditional thinking of domestic civil servants as executors of guidelines are formulated and substantiated. Based on the analysis of known models of intellectual activity of the individual and taking into account the need of Ukrainian society to transform the thinking patterns of public managers, the expediency of supplementing the existing process of selecting candidates for positions in the system by competence with additional tests to identify and evaluate their mental characteristics is substantiated. As a model recommended for this, an original interpretation of the model of multiple personality thinking as a combination of convergent, divergent and lateral thinking is proposed, which can and should become the basis for identifying and attracting, training and developing, using and retaining the most qualified and talented individuals in the public administration system. The conditions for the dissemination of the recommended model of thinking of an employee of the public administration system, as well as his scientific and educational support, are formulated. These conditions are necessary for a large-scale change in the paradigm of thinking of civil servants.

Key words: *intelligence, competence, thinking, talent, model, management, selection, competition.*

Received: 11.04.2022

References

1. The President's Management Agenda. Executive Office of the President Office of Management and Budget. *Fiscal Year (2002)*. 72 p. Retrieved from: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>
2. Michaels, E., Handfield-Jones, Helen., Axelrod, Beth (October 15, 2001). *The War for Talent*. Harvard Business Review Press. [in English].
3. Zwetsloot R. (2020). China's Approach to Tech Talent Competition: Policies, Results and the Developing Global Response. *Global China*. Retrieved from: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/04/FP_20200427_china_talent_policy_zwetsloot.pdf [in English].

4. Burke K. (2021). How to Attract and Retain Talent by Focusing on Financial Wellness. *University of Cincinnati*. Retrieved from: <https://www.uc.edu/news/articles/2021/11/gc-how-to-attract-and-retain-talent-by-focusing-on-financial-wellness.html> [in English].

5. Mahony M. (2022). How to Attract Top Talent in 2022. *Harvard Business Review*. Retrieved from: <https://dochangeright.com/how-to-attract-top-talent-in-2022/> [in English].

6. Farndale, Elaine, Morley, Michael, Valverde, Mireia. (July–September 2019). Talent Management: Quo Vadis? *BRQ. Business Research Quarterly*. Volume 22, Issue 3, pp. 155-159.

7. Lisbeth Claus. (July–September 2019). HR disruption – Time already to reinvent talent management. *BRQ. Business Research Quarterly*. Volume 22, Issue 3, pp. 207-215.

8. Prodius O.I., Zhuravel A.I., Sitor M.O. (2013). Talant-menedzhment yak nevidiemna skladova uspiokhu orhanizatsii [Talent management as an integral part of an organization's success]. *Ekonomika: realii chasu – Economics: the realities of time*. 1 (6). pp. 172–177 [in Ukrainian].

9. Tatarevska M.S., Soroka O.V. (2013). Problemy ta perspektyvy upravlinnia talantamy v suchasnykh orhanizatsiiakh [Problems and prospects of talent management in modern organizations]. *Visnyk sotsialno-ekonomichnykh doslidzhen – Bulletin of socio-economic research*, 4 (51), pp. 160-164 [in Ukrainian].

10. Kuznetsova N.B. (2014). Kontsepsiia upravlinnia talantamy v systemi menedzhmentu znan [The concept of talent management in knowledge management system]. *Sotsialno-trudovi vidnosyny: teoriia ta praktyka : zb. nauk. prats. – Socio-labor relations: theory and practice: Coll. of Science Work*, 2(8), pp. 181–187. K. : Instytut sotsialno-trudovykh vidnosyn KNEU [in Ukrainian].

11. Vynnychuk R.O., Khudoba N.V. (2015). Osoblyvosti upravlinnia talantamy v Ukraini v umovakh intelektualizatsii ekonomiky [Features of talent management in Ukraine in the context of intellectualization of the economy]. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Serii «Ekonomichni nauky» – Scientific Bulletin of Kherson State University. Economic Sciences Series*, 11, Part 2, pp. 68-71 [in Ukrainian].

12. Nefodova K. A. (2016). Upravlinnia talantamy yak instrument formuvannia brendu robotodavtsia [Talent management as a tool for employer brand formation]. *Sotsialno-trudovi vidnosyny: teoriia i praktyka : zb. nauk. pr. – Socio-labor relations: theory and practice: Coll. of Science Work*, MON Ukrainy ; DVNZ «Kyiv. nats. ekon. un-t im. Vadyma Hetmana»; In-t sots.-trud.

vidnosyn ; redkol.: A. M. Kolot (holova) ta in. Kyiv : KNEU, 2, pp. 279-285 [in Ukrainian].

13. Vynnychuk R. O. (2018). Talanty yak osoblyva katehoriia pratsivnykiv orhanizatsii [Talents as a special category of employees of an organization]. *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky – Global and national economic problems*, 21, pp. 246-250. Mykolaivskyi natsionalnyi universytet imeni V.O. Sukhomlynskoho [in Ukrainian].

14. Shchokina Ye.Iu., Zadorozhniuk N.O., Bilousova I.A. (2020). Systema upravlinnia talantamy v suchasnykh orhanizatsiakh [Talent management system in modern organizations]. *Infrastruktura rynku – Market infrastructure*, 43, pp. 347-351 [in Ukrainian].

15. Drahan, O. I., Pylypenko M. L. (2021). Rozvytok upravlinnia talantamy v systemi menedzhmentu personalu pidpriemstva [Development of talent management in the personnel management system of an enterprise]. *Ekonomika ta suspilstvo – Economy and society*, 33. [in Ukrainian].

16. Kvashnina M. (2021). Naftohaz Tsyfrovi Tekhnolohii. Pershyi vnutrishnii servisnyi IT-tsentri u derzhavnomu sektori Ukrainy [Oil and Gas Digital Technologies. The first internal IT service center in the public sector of Ukraine]. Retrieved from: <https://www.naftogaz.com/digital-tehchnology> [in Ukrainian].

17. Lipentsev A. V., Kaspyrk V. R. (2019). Upravlinnia talantamy v orhanakh publichnoi vlady [Talent management in public authorities]. *Demokratychnе vriaduvannia: Naukovyi visnyk – Democratic governance: Scientific Bulletin*, 2 (24). pp. 6-12 [in Ukrainian].

18. Selivanov S. V., Kashlakova A. I. (2021). Stazhuvannia derzhavnykh sluzhbovtziv na robochomu mistsi yak instrument upravlinnia talantamy. Dosvid derzhavnoi mihratsiinoi sluzhby Ukrainy [Internship of civil servants in the workplace as a tool for talent management. Experience of the State Migration Service of Ukraine]. *Public Administration: European Development Strategies*. Publishing House «Baltija Publishing», pp. 128-124. [in Ukrainian].

19. Kashlakova A. I. (2020). Systema upravlinnia talantamy na derzhavnii sluzhbi: sutnist ta neobkhdnist vprovadzhennia v Ukraini [Talent management system in civil service: the essence and necessity of implementation in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 9. Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1729> [in Ukrainian].

20. Tolkovanov V. V. (2021). Uprovadzhennia systemy upravlinnia talantamy v Aparati Verkhovnoi Rady Ukrainy v konteksti realizatsii parlamentskoi reformy [Implementation of the talent management system in the Office of

the Verkhovna Rada of Ukraine in the context of the implementation of parliamentary reform]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine*, pp. 140-149. [in Ukrainian].

21. Chomu talanty tikaiut z Ukrainy? [Why are talents fleeing Ukraine?] (2018). *Kyivskyi Mizhnarodnyi Ekonomichnyi Forum – Kyiv International Economic Forum*. Retrieved from: <https://forumkyiv.org/uk/analytics/chomu-talanti-vid'yizhdzhayut-z-ukrayini> [in Ukrainian].

22. Pyvovarov Yu. (2018). Talanty yidut z Ukrainy. Yak vypravlyty sytuatsiiu [Talents flee from Ukraine. How to fix the situation]. *Novyny biznesu, ekonomiky, finansiv, rynkiv ta kompanii-HB – News of business, economy, finance, markets and companies*. Retrieved from: <https://biz.nv.ua/ukr/experts/talanti-jidut-z-ukrajini-jak-vipraviti-situatsiju-2467650.html> [in Ukrainian].

23. Problema Ukrainy ne stilky v koruptsii, skilky u vidtoku talantiv cherez brak perspektyv [Ukraine's problem is not so much in corruption as in the outflow of talent caused by the lack of prospects] (2017). *TEXTY.ORG.UA*. Retrieved from: https://texty.org.ua/fragments/78867/Problema_Ukrajiny_ne_stilky_v_korupciji_skilky-78867/ 1. [in Ukrainian].

24. Posibnyk dlia kerivnykiv derzhavnoi sluzhby [A guide for civil servants] (2020) / Yu. Lykhach (ker. avt. kolektyvu), M. Kanavets, R. Popov, A. Maliuha, N. Shamrai, S. Herbeda, et al.; za zah. red. N. Aliushynoi. K.: TOV «VISTKA», 422 p. [in Ukrainian].

25. NADS doluchylosia do obhovoren Stratehii reformuvannia derzhavnoho upravlinnia na period do 2025 roku [The NCSA joined the discussions on the Public Administration Reform Strategy for the period until 2025.] (2020). *NADS – NCSA*. Retrieved from: <https://nads.gov.ua/news/nads-doluchylosya-do-obgovoren-strategiyi-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-na-period-do-2025-roku> [in Ukrainian].

26. Ott M., Nadelniuk O. (2018). Kadry vyrishuiut vse. Khto z prezidentiv Ukrainy proviv naihlybshu kadrovu «chystku»? Analiz 18 000 ukaziv [Personnel decide everything. Which of the presidents of Ukraine carried out the deepest personnel screening? Analysis of 18,000 decrees]. *VoxUkraine*. Retrieved from: <https://www.pravda.com.ua/cdn/graphics/2018/12/ukazy2/> [in Ukrainian].

27. Horbulin V. (2019). Mii shliakh u zadzerkallia. Ne lyshe podorozhni notatky. [My way through the looking glass. Not just travel notes]. *Brait Buks – Bright Books*. 272. [in Ukrainian].

28. Svitovi naukovtsi navchatymut ukraintsiv derzhavnoho upravlinnia [World scientists will teach Ukrainians public administration]. (2021). *Obozrevatel– Reviewer*. Retrieved from: <https://news.obozrevatel.com/ukr/economics/fea/ukraintsiv-navchati-derzhavnomu-upravlinnyu-budut-svitovi-vcheni-v-kievi-vidkrili-unikalnu-shkolu.htm> [in Ukrainian].

29. KSE Insights: “Kadrovyyi holod derzhsluzhby: chomu rozumni maiut doluchytys?” [KSE Insights: “Staff Shortage in Civil service: why should smart people join?”] (2017). *KSE*. Retrieved from: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/2017-02-28-kse-insights-hr/> [in Ukrainian].

30. Soroka S. (18.01.2021). Instytuttsii VS revoliutsii.Derzhsluzhba [Institutions VS Revolutions.Civil Service]. *ZN, UA*. Retrieved from: <https://zn.ua/ukr/internal/institutsiji-vs-revoljutsiji-derzhsluzhba.html> [in Ukrainian].

31. Dzvinchuk D. I. Petrenko V. P. (2017). Shchodo proiaviv efektu Daninha-Kriuhera v systemi upravlinnia ukrainskoiu derzhavoiu [One of the manifestations of the Dunning-Krueger effect in the system of governance of the Ukrainian state]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of public administration*, 1(50), pp. 6-11. Retrieved from: <http://kbuapa.kharkov.ua/ebook/tpdu/2017-1/index.html> [in Ukrainian].

32. Orliv M. S., Petrenko V. P. (2019). Pro metodyku ta instrumentarii vyivlennia i otsiniuvannia vplyvu efektu Danninha-Kriuhera na funktsionuvannia kadrovoho napovnennia vitchyznianoï systemy publicnoho upravlinnia i administruvannia [On the methodology and tools for identifying and evaluating the impact of the Dunning-Krueger effect on staffing the domestic system of public management and administration]. *Teoriia ta praktyka publichnoi sluzhby : Materialy KhII naukovy-praktychnoi internet-konferentsii» – Theory and Practice of Public Service: Proceedings of the XII Scientific and Practical Internet Conference*. Dnipro: DRIDU NADU, pp. 95-96. [in Ukrainian].

33. Dzvinchuk D. I., Orliv M. S., Petrenko V. P. (2021). Eksperymentalna veryfikatsiia mozhlyvosti vykorystannia testu Vudkoka-Frensisa dlia vyivlennia kohnityvnykh uperedzhen u pretenditiv na kerivni posady v orhanakh publichnoi vlady [Experimental verification of the possibility of using the Woodcock-Francis test to detect cognitive bias in applicants for leadership positions in public authorities.]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 2. Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1963> [in Ukrainian].

34. Maizhe tysiachu osib khochut staty holovamy RDA na Prykarpatti [Almost a thousand people want to become heads of DSAs in Prykarpattia] (19 серпня, 2019). *Blits-Info – Blitz Info*. Retrieved from: <https://blitz.if.ua/news/>

mayzhe-tysyachu-osib-hochut-staty-golovamy-rda-na-prykarpatti.html [in Ukrainian].

35. Komanda Zelenskoho: Sotsialnyi lift vidkryto! [Zelensky's team: Social elevator is open!]. (2019) *Ukrainska pravda – Ukrainian Pravda*. Retrieved from: <https://www.pravda.com.ua/news/2019/05/28/7216338/> [in Ukrainian]

36. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy “Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia na 2022-2025 roky”, vid 21 lypnia 2021 r., № 31-r. [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Public Administration Reform Strategy for 2022-2025”], July 21, 2021, № 31-r.. Retrieved from: https://drive.google.com/file/d/1S4qFq68W7xOA4znpj_2NngACXRZiWt8h5a/view [in Ukrainian]

37. Formula uspiyku [The formula for success]. (2018). *School of Business & Management*. Retrieved from: <https://sbm.pnu.edu.ua/2018/09/11/formula-uspihu/> [in Ukrainian]

38. Jan van Zwieten, Karin Legemate, Alain Goudsmet, Koen Gonnissen (2015). *De Talentcoach: hoe signaleer en ontwikkel je talenten in organisaties. B+B Vakmedianet BV*, 1st edition. [in Germany].

39. Sandra Doeze Jager, Jan van Zwieten (April 2021). *Talentmanagement aan de hand van vier assen. Loop baan Visie*. pp. 59-66. Retrieved from: <https://esbimpact.org/wp-content/uploads/2021/05/Doeze-Jager-en-van-Zwieten-2021-Talentmanagement-aan-de-hand-van-vier-assen.pdf> [in English].

40. Sabadukha V. (2021). *Kontseptsiia chotyrokhn stupeniv dukhovnoho rozvytku liudyny yak teoretyko-metodolohichne pidgruntia osmyslennia problemy kompetentnosti u sferi publichnoho upravlinnia* [The concept of four stages of human spiritual development as a theoretical and methodological basis for understanding the problem of competence in public administration]. *Rozvytok kompetentnosti v publichnomu sektori: yevropeiski standarty ta perspektyvy: Materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii – Development of competence in the public sector: European standards and prospects: Proceedings of the international scientific-practical conference*. Ivano-Frankivsk: IFNTUNG, 2021. pp. 42-46. [in Ukrainian]

41. Lys A. B., Nemchuk O. V., Petrenko V. P. (2012). *Kadrova polityka v umovakh yevrointehratsii : kryterii i model vidboru funktsioneriv dlia orhaniv derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia* [Personnel policy in the context of European integration: criteria and model of selection of officials for public administration and local government]. *Koordynaty upravlinnia : zbirnyk naukovykh prats – Coordinates of management: a collection of scientific papers*. Ivano-Frankivsk: «Misto-NV» 1. pp. 107-114. [in Ukrainian]

42. Datsiuk S. (2021). Inakshyi svit [Another world]. *Ukrainska Pravda – Ukrainian Pravda*. Retrieved from: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/612876a4ac24f/> [in Ukrainian]

43. Bakumenko V. D. (2000). Formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen: problemy teorii, metodolohii, praktyky : monohrafiia [Formation of state-administrative decisions: problems of theory, methodology, practice: a monograph]. K. : Vyd-vo UADU, 320 p. [in Ukrainian]

44. Guilford J. P. (1967). *The Nature of Human Intelligence*. Mcgraw-Hill Book Company, First Edition, 538 p. [in English].

45. 3 Modes Of Thinking: Lateral, Divergent & Convergent Thought (2020). *Teach Thought University*. Critical Thinking.. Retrieved from: <https://www.teachthought.com/critical-thinking/3-modes-of-thought-divergent-convergent-thinking/> [in English].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Дзвінчук Дмитро Іванович: Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу: вул. Карпатська 15, м. Івано-Франківськ, 76019, Україна.

Dmytro Dzvinchuk: Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, str.15, Karpatska Ivano-Frankivsk, 76019, Ukraine.

ORCID. ORG/0000-0002-6391-3822

E-mail: dzvin56@ukr.net

Баран Марія Петрівна: Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу: вул. Карпатська 15, м. Івано-Франківськ, 76019, Україна.

Mariia Baran: Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, str.13, Korolia Danyla, Ivano-Frankivsk, 76019, Ukraine.

ORCID. ORG./ 0000-0001-6070-9378

E-mail: m_baran2014@hotmail.com

Петренко Віктор Павлович: Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу: вул. Карпатська 15, м. Івано-Франківськ, 76019, Україна.

Victor Petrenko: Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, str.13, Korolia Danyla, Ivano-Frankivsk, 76019, Ukraine.

ORCID. ORG./ 0000-0001-9354-8371

E-mail: ipo.pvp@gmail.com

Хамчук Григорій Петрович: Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу: вул. Карпатська 15, м. Івано-Франківськ, 76019, Україна.

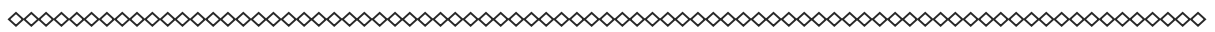
Hryhorii Khamchuk: Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, str.13, Korolia Danyla, Ivano-Frankivsk, 76019, Ukraine.

УДК 35.352/353

DOI: 10.34132/pard2022.16.06

РОЗВИТОК ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ МІСЬКОГО ГОЛОВИ ЯК ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ УКРАЇНСЬКО-НІМЕЦЬКОГО ПРОЄКТУ

Дзєга В., аспірант, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, м. Київ, Україна.



У статті розкрито досвід європейських країн щодо розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, які сприяють реалізації державної політики, економіки та соціальної сфери у глобалізаційних умовах.

Автор з'ясовує передумови для розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, що складає їх професійну (управлінську) компетентність, передбачену Національною рамкою кваліфікацій, чинними законами України «Про вищу освіту», «Про інноваційну діяльність», загальними вимогами ЄС до керівних питань роботи органів громадської влади. Адже децентралізація стала тим стимулом, який передбачає зростання місцевої рішучості економічного вибору, фокусування на визначенні та використанні конкурентних переваг та ухвалення місцевих рішень щодо місцевої податкової політики, розвитку робочих місць та якості життя. Закордонний досвід демонструє, що володіння посадовими особами місцевого самоврядування організаційними компетентностями сприяє швидкому переходу до управління шляхом розробки стратегій, формування довгострокових цілей економічного зростання на місцевому рівні з паралельним вирішенням поточних проблем місцевого розвитку; застосування системного підходу до визначення проблем, формування завдань, які мають бути вирішені на місці; залучення та оптимальне використання ресурсів (насамперед місцевих); зростання відповідаль-

ності місцевої влади за розвиток та її самостійності; запровадження публічності у прийнятті рішень щодо задіяння механізмів, інструментів. Це стимулювання дозволяє більш обґрунтовано підходити до визначення напрямів місцевого розвитку територіальних громад.

Застосування сучасних інструментів місцевого соціально-економічного розвитку обумовлюється вмінням посадових осіб місцевого самоврядування застосовувати організаційні компетентності у лідерстві та командній роботі над стратегічними завданнями, визначеними пріоритетними для їх розвитку, залучення інвестицій; розвитком людських ресурсів, формуванням грошових потоків громади.

Перевірено рівень готовності посадових осіб місцевого самоврядування до провадження організаційної діяльності не лише у стабільних умовах, а також в умовах воєнного стану в Україні та в контексті трансформаційних змін, які відбуваються у зв'язку з набуттям Україною статусу кандидата-члена Європейського Союзу.

Ключові слова: *компетентність, організаційна, організаційна діяльність, воєнний стан, трансформаційні зміни, посадові особи місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. На сучасному етапі розвитку незалежної Української держави важливими постають питання розвитку організаційної компетентності посадових осіб органів місцевого самоврядування, здатних представляти інтереси і потреби мешканців своїх міст в Україні [1].

Згідно законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] та «Про службу в органах місцевого самоврядування» [3], міський голова є головною посадовою особою територіальної громади міста в Україні; обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років у порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Міський голова очолює виконавчий комітет міської ради, головує на її засіданнях, забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади; не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової, творчої роботи, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту у неробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. На міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом.

Повноваження голови міської ради визначені ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якою передбачено не лише «додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади», а, що є важливим:

– «підготовка на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання;

– призначення на посади та звільнення з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів;

– утвердження та розпорядження бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі, валютних) коштів» [2].

Відповідно, міський голова представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства, скликає загальні збори громадян за місцем проживання, забезпечує виконання рішень місцевого

референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету, здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету, скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради.

Перелік цих повноважень міського голови свідчить про його особливі здатності до ефективної організації та самоорганізації, вміння бути конкурентним та відповідальним перед територіальною громадою, мати гнучкий (інноваційний) спосіб мислення та стиль управління.

Однак, як показує практика, у тому числі, результати дослідження, українсько-німецького проекту «Професіоналізація та стабілізація управління українським комунальним господарством» у 2016 -2018 рр., проведені в Національній академії державного управління при Президентіві України, більшість міських голів не володіють організаційними здібностями щодо публічного управління і, відповідно, мають недостатній рівень організаційної компетентності, передбаченої вимогами чинних законів України [2-4], Типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посадових осіб місцевого самоврядування [5] та Національною рамкою кваліфікацій [6].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематиці розкриття сутності компетентнісного підходу до професійного публічного управління, адміністрування та місцевого самоврядування присвячено наукові праці багатьох вітчизняних вчених (В. Андрущенко, В. Бакуменко, В. Гусєв, Л. Даниленко, І. Дичківська, В. Луговий, О. Ігнатович, Л. Петриченко, В. Познякова, Ю. Шаров та ін.), у тому числі, міністрів освіти і науки України (Л. Гриневич, Л. Даниленко, В. Кременя, С. Ніколаєнка), які визнають компетентнісний підхід як спосіб більш якісної підготовки фахівців, у тому числі, до публічної діяльності, яку в теорії розглядають як особливий вид інвестиційної діяльності, спрямованої на досягнення якісно нового й ефективного результату [7].

З'ясовано, що готовність до публічної діяльності передбачає наявність мотиваційно-ціннісного ставлення до професійної діяльності, володіння ефективними способами і засобами

досягнення поставлених цілей, здатності до творчості й рефлексії, а організаційна компетентність є складовою професійної компетентності, яка належить до ключових і дозволяє вирішувати проблеми вдосконалення змісту та методів професійної діяльності, підвищувати якість результатів через формування нової світоглядної позиції та застосування ефективних технологій трансформації інформації; здатність створювати, сприймати, реалізовувати нововведення та своєчасно позбавлятися від застарілого, неефективного.

Незважаючи на те, що дана проблематика достатньо досліджена різних галузях знань, все ж вона недостатньо представлена у сфері публічного управління, адміністрування та місцевого самоврядування, є достатньо новою і тому потребує проведення пошуку порівняльних характеристик, аналізу успішних практик, зокрема, особливо в умовах воєнного стану та трансформаційних змін.

При цьому відмітимо, що німецькі партнери по проекту, зокрема, Dr. Gerhard Mersmann, Prof. Dr. Uwe Hochmuth та ін., під час навчання викладачів, аспірантів та посадових осіб місцевого самоврядування неодноразово наголошували на тому, що будь яка криза або якісна зміна має сприйматися світовою спільнотою не як «руйнівна сила», а як «перспектива реалізації нових організаційних можливостей».

Погоджуючись із такою думкою, вважаємо, що досвід спільної роботи в німецько-українському проекті сприяв покращенню підготовки вітчизняних посадових осіб місцевого самоврядування до публічного управління, адміністрування, більш глибокому розумінню й усвідомленню міськими головами – учасниками проекту – процесуальних підходів до публічної діяльності. Особливо актуальним це питання є серед сьогоденних викликів, в період гострої воєнної боротьби нашої держави за свою незалежність з РФ та перспективами відбудови в післявоєнний час в контексті трансформаційних змін, вступу України до Європейського Союзу.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).
Мета статті – на основі проведеного дослідження щодо розвитку організаційної компетентності, розкрити досвід спільної підго-

товки міських голів – учасників німецько-українського проекту «Професіоналізація та стабілізація управління українським комунальним господарством» 2016-2018рр. - до публічного управління в умовах системних змін, які сьогодні виражені в захисті нашої Батьківщини від російського агресора та повоєнній трансформації соціально-економічних та політичних змін.

Виклад основного матеріалу дослідження. ХХІ століття є «епохою змін», і тому завдання соціально-економічного розвитку держави й особистості є одним із пріоритетних. Так, у Законі України «Про місцеве самоврядування» [2] головною метою державної політики визначено створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення екологічно чистих, безпечних, енерго - та ресурсозберігаючих технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоспроможної продукції.

Але економічний розквіт держави гарантується якісним інтелектуальним потенціалом її громадян і, в першу чергу, представників народу в органах публічної влади, до яких належать голови міських рад, від яких нині вимагається не лише чітке і прозоре виконання законів, а й «пошук нетрадиційних підходів до розв'язання нових завдань, пов'язаних з інноваційною політикою, економікою та соціальною сферою», відображених у Національній рамці кваліфікацій [6] та Типових професійно-кваліфікаційних характеристиках посадових осіб місцевого самоврядування [5],

У Національній рамці кваліфікацій передбачено, що:

– сьомому рівню кваліфікації відповідає здатність особистості «розв'язувати складні задачі і проблеми у певній галузі професійної діяльності або у процесі навчання, що передбачає проведення досліджень та / або здійснення інновацій та характеризується невизначеністю умов і вимог»;

– восьмому – «здатність розв'язувати комплексні проблеми в галузі професійної та/або дослідницько-інноваційної діяльності, що передбачає глибоке переосмислення наявних та створення нових цілісних знань та/або професійної практики»;

– дев'ятому – «здатність визначати та розв'язувати соціально значущі системні проблеми у певній галузі діяльності, які є ключовими для забезпечення стійкого розвитку та вимагають створення нових системно утворювальних знань і прогресивних технологій».

Зрозуміло, що особи, які здобувають такий рівень кваліфікації повинні мати відповідний рівень вищої освіти – ступінь бакалавра, магістра, доктора філософії, доктора наук. Посада ж голови міської ради є виборною, яка не передбачає встановлення рівня кваліфікації чи освіти, лише – дотримання основних принципів діяльності [2], тому важливою є управлінська команда, яку формує міський голова за компетентностями, у тому числі, враховуючи їхню організаційну компетентність.

При цьому, аналізуючи Наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування» [5], визначаємо, що у переліку основних законів, які мають знати представники апарату міського голови, є вимога щодо спеціальної освіти з публічного управління, яка передбачена для 58,8 %, фахівців.

Це означає, на наш погляд, що більше половини посадовців в органах місцевого самоврядування (ОМС) мають бути готові до виконання завдань в умовах змін, особливо під час дії воєнного стану. Це стосується представників 10 посад із 17, визначених у Типових професійно-кваліфікаційних характеристиках посадових осіб місцевого самоврядування (див. табл.1).

Однак, як свідчать результати нашого дослідження, більшість міських голів, не зважаючи на доволі молодий вік та малий час перебування на посаді, схильні застосовувати тенденції класичного підходу в управлінні органами місцевого саміврядування – 65 %, і лише 35 % готові вдосконалювати свої організаційні здібності, оволодіти новими компетентностями та трансформувати їх в управлінську діяльність. Наприклад, на наші запитання: «Назвіть основні елементи сучасного змісту вашої адміністративної роботи», більшість віддала перевагу «професіоналізму, вмінню, навичкам», а

не «цінностям і ставленню»; на запитання: «Вкажіть ваші пріоритети у виборі методів адміністративної роботи», більшість пріоритетними визначила «використання перевірених, ефективних способів роботи», а не «експериментальних, пошукових, апробаційних». Тому і не дивно, що майже всі голови міських рад беруть участь лише у тих інноваційних процесах, які пов'язані із існуючими і апробованими, і майже ніхто не приділяє увагу створенню нових, їх експериментуванню, ризику у застосуванні. В умовах нинішнього сьогодення це має значний вплив на розвиток територіальних громад, захист національних цінностей народу, суспільства, держави.

Також це свідчить про розуміння керівниками питань організаційної діяльності з аспектами інноваційного впливу, але не вміння їх застосовувати у власній управлінській діяльності, нездатність до прийняття ризикованих управлінських рішень, до яких належать стратегічне багатовекторне мислення.

Організаційна компетентність – це здатність до ефективної організаційної діяльності, що включає не лише генерування оперативного та стратегічного планування, а й їх розробку, експеримент, апробацію, впровадження й освоєння.

Аналізуючи стан готовності міських голів до організаційної діяльності в ході навчальних занять, з'ясовано, що саме останній її етап – освоєння і організація – залишається проблемним для вітчизняної практики, на відміну від німецької, де, навпаки, найвищий рівень готовності до організаційної діяльності відповідає освоєнню процесів, їх безпосередньому застосуванню в практичній діяльності в органах публічного управління, адміністрування, місцевого самоврядування. Це свідчить про недостатню співпрацю вітчизняних міських голів з Інститутами науки, громадянського суспільства та бізнесу.

Тому більшість стратегічних планів залишаються на рівні наукового обґрунтування чи експериментальної апробації, що гальмує реалізацію таких політико-управлінських рішень, як електронне врядування, транспарентність діяльності керівників органів місцевого самоврядування та прийнятих ними управлінських рішень, громадсько-державне управління, де бюрократизація

управління, деполітизація влади, демонополізація владних рішень, упорядкування сфери культурно-спортивного спрямування, упорядкування сфери інформаційно-комунікаційного забезпечення, розвиток привабливості міст тощо.

Таблиця 1

КВАЛІФІКАЦІЙНІ ВИМОГИ ДО ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Посади	Кваліфікаційні вимоги
1. Керуючий справами (секретар) виконавчого комітету (апарату) місцевої рад. 2. Директор департаменту міської ради. 3. Перший заступник, заступник директора департаменту міської ради. 4. Начальник управління, відділу (самостійного), іншого виконавчого органу міської (районної в місті) ради. 5. Заступник начальника управління, відділу (самостійного), іншого виконавчого органу міської (районної в місті) ради. 6. Начальник управління, відділу, завідувач сектору у складі департаменту, начальник відділу, завідувач сектору у складі управління, іншого виконавчого органу. 7. Заступник начальника управління, відділу у складі департаменту, заступник начальника відділу у складі управління, іншого виконавчого органу. 8. Начальник управління, відділу, іншого структурного підрозділу виконавчого комітету (апарату) місцевої ради. 9. Головний бухгалтер. 9. Радник міського голови, голови обласної, районної (районної в місті) ради. 10. Помічник міського голови, голови обласної, районної (районної в місті) ради.	Повна вища освіта відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста. Післядипломна освіта у галузі знань «Державне управління» або «Публічне управління та адміністрування».

продовження таблиці 1

1. Адміністратор. 2. Державний реєстратор	повна вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста.
1. Головний спеціаліст 2. Провідний спеціаліст	повна вища освіта відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста.
1. Спеціаліст 1-ї категорії 2. Спеціаліст 2-ї категорії 3. Спеціаліст	базова вища освіта відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра.

Тому більшість стратегічних планів залишаються на рівні наукового обґрунтування чи експериментальної апробації, що гальмує реалізацію таких політико-управлінських рішень, як електронне врядування, транспарентність діяльності керівників органів місцевого самоврядування та прийнятих ними управлінських рішень, громадсько-державне управління, де бюрократизація управління, деполітизація влади, демонополізація владних рішень, упорядкування сфери культурно-спортивного спрямування, упорядкування сфери інформаційно-комунікаційного забезпечення, розвиток привабливості міст тощо.

У цьому сенсі, українсько-німецьким проектом «Професіоналізація та стабілізація управління українським комунальним господарством» запропоновано міським головам самостійно, на основі вивченого німецького та вітчизняного досвіду організаційної діяльності усвідомити її важливість та цінність.

У рамках цього проекту міським головам було поставлено завдання щодо розробки «паспорту організаційної діяльності», яка є пріоритетною в управлінні містом в даний період. У «паспорті» мала бути відображена:

- сфера оперативного та стратегічного планування;
- вид конфлікту, характерний для цих видів планування;
- види ресурсів, характерні для цих видів планування;
- алгоритм управлінських дій, необхідних для впровадження конкретної організаційної діяльності [8].

Виконання цього завдання та його оприлюднення забезпечило обмін досвідом організаційної діяльності між головами українських міст, сприяло визначенню спільних та відмінних причин виникнення оперативного та стратегічного планування та перешкод у їх реалізації; підвищення рівня усвідомлення ними «нової концепції, використання інших ресурсів, більшої ефективності, переоцінка цінностей, рефреймінгу (переосмислення)» (G.Mersmann).

Визначення стану готовності міських голів до оперативного та стратегічного планування організаційної діяльності та її підвищення – це крок до розвитку їхньої організаційної компетентності. Але структура організаційної компетентності є більш складною; вона включає також їхні знання, вміння, здатності, якості та досвід, зокрема:

- знання: синергетичних основ розвитку політичних, економічних та соціальних процесів; історичних витоків розвитку організаційної діяльності; законодавчої та нормативної бази розвитку організаційної діяльності; наукових основ застосування оперативного та стратегічного планування організаційної діяльності у публічному управлінні, адмініструванні, місцевому самоврядуванні;

- вміння: діагностувати власну організаційну діяльність; прогнозувати ефективність нововведень; володіти дослідницьким інструментарієм; визначати чинники суперечностей, конфліктів, протиріч, криз в оперативному та стратегічному плануванні організаційної діяльності;

- здатність до: оперативного та стратегічного проектування та моделювання організаційної діяльності; самонавчання, самовдосконалення, самоаналізу, адекватної самооцінки; оперативного та стратегічного планування організаційної діяльності, світосприйняття; мотивації до модернізації системи; ціннісного

сприйняття власної організаційної діяльності; ціннісного ставлення до досвіду інших;

– лідерські якості, такі як: активність, організованість, воля, мужність, відповідальність, етичність, толерантність, добродієність та ін.

Важливим було вирішення міськими головами другого завдання «Три стовпи сталого розвитку», під яким німецький колега Кнауф-Габер, Мартін (Модель трьох стовпів сталого розвитку, 2013) визначив:

– екологічну стабільність, що орієнтується більш за все на базові думки про те, щоб не здійснювати «хижацьку» експлуатацію природи. Екологічно стабільним був би образ життя, який використовує природні ресурси тільки в тій мірі, в якій вони відновлюються;

– економічну стабільність, коли суспільство не повинно вести економічну життєдіяльність, яка не відповідає його можливостям, так як це б неминуче призвело до втрат майбутніх поколінь. У цілому уклад економіки вважається стабільним тоді, коли він може працювати постійно;

– соціальну стабільність, коли держава або суспільство повинно бути організовано таким чином, щоб соціальні напруження трималися в певних рамках і не призводили до ескалації конфліктів, а натомість могли бути вирішені мирним та цивільним шляхом.

З погляду на визначені «три стовпи сталого розвитку», міські голови, працюючи в малих групах, обговорили фактори, які відіграють важливу роль при муніципальному управлінні, байдуже, будь-то водне господарство, житлове будівництво, паспортна система або центр обслуговування громадян щодо досягнення поставленого результату. Таким чином, відбулося моделювання впливу організаційних компетентностей на формування та розвиток організаційної культури посадових осіб місцевого самоврядування. Ми ж переконані, що успіх посадових осіб місцевого самоврядування у реформуванні децентралізації в умовах воєнних дій та трансформаційному періоді буде мати належну вагу не лише як в економічній сфері менеджменту, але й як управлінській діяльності.

Доцільно відзначити, що розвиток організаційної компетентності базується на принципах системності та цілісності змісту, принципу елективності щодо актуальності і цінності тематики семінарів. Відбору тематики передував моніторинг навчальних потреб міських голів із питань професіоналізації управління містом. Надаємо короткі анотації семінарів, проведених німецькими колегами з питань формування організаційної компетентності.

«Самоуправління та керівництво в українському місцевому самоврядуванні»

В основу проведення семінару покладено критеріальний підхід. З метою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку в період змін має важливе значення створення ефективної системи місцевого самоврядування, постійний пошук нових підходів до оновлення змісту діяльності управлінців, підвищення їх іміджу та авторитету, популяризації роботи серед громадськості.

Під час тренінгу, який визнано основною формою занять німецьких колег на всіх семінарах, мери розробляли стратегії та тактики управління містом, серед яких переважали управління за цілями, делегування, комунікації та контроль; виконували практичні завдання з планування робочого часу, визначали коефіцієнт особистої продуктивності, зовнішніх і внутрішніх перешкод. Під час семінару увага була приділена консультативно-дорадчій діяльності міського голови. Акцент робився на технологіях праці в команді та керівництві саме в командних умовах, що вважається основою ефективного управління.

Інші складові організаційної компетентності міські голови відпрацьовували на інших навчальних заняттях в аудиторіях та навчальній подорожі до Німеччини.

«Комунікація та мотивація співробітників»

Практико-орієнтоване спрямування мав тренінг «Комунікація та мотивація співробітників», під час якого модератор Томас Браун розкрив основи успішної комунікації, ознайомив зі стратегіями вирішення загострення конфлікту, моделлю комунікації за Шульцем фон Туном [1].

Захід проходив у форматі тренінгу. Учасники семінару активно долучалися до обговорення, працюючи в малих групах виконували практичні та ситуативні завдання, аналізували конкретні ситуації та презентували свої напрацювання, обмінювались досвідом, дискутували. За рахунок аналізу власних комунікацій учасники змогли спільно з модератором вибудувати особисту комунікативну стратегію.

«Міжкультурне управління та управління серед етнічних груп»

Модератор семінару «Міжкультурне управління та управління серед етнічних груп», доцент Університету, дипломований економіст Перізат Дагліюглу спільно з учасниками обговорювала у форматі дискусії та обміну досвідом питання міжкультурного менеджменту в управлінні через призму вивчення та практичного застосування низки сучасних індексів, а саме: індексів дистанції між владою та підлеглими, уникнення невизначеностей, співвідношення колективізму та індивідуалізму, маскулінності та фемінності, орієнтації на довгостроковий період. Особливість такого навчання – формування умінь застосувати отримані практичні навички щодо визначення власних показників рівня міжкультурного менеджменту та міжкультурної компетентності [2]. Такі практико-орієнтовані навчання на засадах комунікативного підходу дають змогу управлінцю проаналізувати власні помилки в організації роботи, обрати пріоритети для розвитку та успішного впровадження інноваційних підходів у сфері публічного врядування.

«Коучинг та зв'язки»

Практичні аспекти застосування коучингу в управлінській діяльності як до співробітників у місцевому самоврядуванні, так до себе як керівника, продемонстрував Томас Браун. Це ознайомлення учасників з різними підходами до тлумачення поняття коучингу, структурною моделлю, послідовністю, фазами «коуч-моделі», процесом коучингу за Хольтберндом та Кочанеком, «валізою» методів й інструментів коучингу, техніками постановки питань,

інструкцією з колегіального обговорення випадків. Міські голови випробували на практиці одну з моделей коучингу – колегіальне консультування: коли одні суб'єкти визначали проблемну ситуацію та колегіальних консультантів, а інші, спостерігачі із зовнішнього кола, забезпечували зворотний зв'язок. У ході обговорення нових умов управлінської діяльності учасники семінару визначали найважливіші задачі, які потребують швидкого вирішення, розробили схему їх запровадження та встановили необхідні умови створення ефективних мереж взаємозв'язку.

«Управління інноваціями та ресурсами»

Ефективно управляти ресурсами громади, використовуючи при цьому інноваційні підходи управління – основне завдання для керівників в умовах децентралізації влади. Цьому було присвячено тему одного з проведених семінарів, модераторами якого були доктор Університету прикладного менеджменту Герхард Мерцманн і професор кафедри парламентаризму Лідія Даниленко.

Під час заняття кожен взяв участь у тестуванні з визначення власної оцінки особливостей особистості, зокрема рівня морально-етичної відповідальності, а також схильності до застосування інноваційного підходу. Результати приємно вразили присутніх і змусили замислитись над конкретними кризовими ситуаціями в управлінні на місцях.

Висновок, до якого спільно дійшли учасники семінару: криза – це дійсна передумова майбутньої інновації, так би мовити, можливість для учасників процесу. І якщо правильно нею скористатись, можна досягти високих управлінських результатів.

«Лідерство в публічному управлінні та економічній сфері»

Під час семінару Уве Гохмут представив класично-бюрократичну модель управління через регулювання та нову модель управління через цілі та результати; стилі керівництва; фактори успіху результативних процесів змін, сферу організації персоналу в державному і муніципальному управлінні, управлінні персоналом, вимоги до успішного адміністративного управління.

Навів практичний приклад управління Баден-Вюртембергу, в основу якого покладено такі три складові управління: надання послуг, управління, яке ґрунтується на кооперації і співпраці на основі довіри, та оформлення внутрішнього розпорядку.

Заняття проходили у форматі тренінгу, під час якого слухачі працювали у малих групах, виконували конкретні завдання та вправи, тестування з визначення лідерських рис, умінь та здібностей в управлінні, обговорювали, коментували та презентували свої напрацювання.

«Етика співпраці між місцевими органами самоврядування та представниками громадянського суспільства»

Доктор Університету Уве Гохмут під час семінару з питань етики співпраці між місцевими органами самоврядування та представниками громадянського суспільства в інтерактивній формі акцентував увагу на основних вимогах до сучасного управління; моделях управління та їх структурі (бюрократична, менеджерська, ліберальна, республіканська, деліберативна, що передбачає обговорення); складових взаємозв'язку між владою, громадянським суспільством і органами влади; формах дискурсу (обговорення), зокрема, прагматичному дискурсі (інтереси та компроміси між інтересами; те, що є доцільним; гіпотетичний імператив), етично-політичному дискурсі (внутрішнє розуміння того, «що є добрим для нашого співтовариства»; того, «що є добрим для нас»; реконструкція свідомо утворених і рефлєкторних форм життя; моральному дискурсі (внутрішнє розуміння того, «що є добрим для всіх людей»; того, «що є справедливим для всіх»; категоричний імператив).

Застосовуючи в роботі проблемний підхід, модератор акцентував увагу міських голів на аналізі конкретних ситуацій. Уве Гохмут навів приклад управління Баден-Вюртембергу, в основу якого покладено три складові управління: щодо надання послуг, управління, яке ґрунтується на кооперації і співпраці на основі довіри, та оформлення внутрішнього розпорядку.

Висновки. Враховуючи довготривалу спільну роботу з німецькими колегами, можна з упевненістю сказати, що участь сучасних

вітчизняних управлінців у цільових навчаннях є важливою складовою реформування системи публічного управління та місцевого самоврядування. Національна академія продовжує активно сприяти дієвим комунікаціям вітчизняних управлінців із зарубіжними колегами, обміну досвідом та якісному використанню власних ресурсів, перспектив і можливостей.

Узагальнюючи отримані результати дослідження досвіду підготовки міських голів у німецько-українському проекті «Професіоналізація та стабілізація управління українським комунальним господарством» з організаційної компетентності в умовах воєнних дій та трансформаційному періоді, відмічаємо, що організаційна компетентність є складовою управлінської компетентності, яка включає знання, вміння, здатності, якості, досвід організаційної діяльності [9] і тому сприяє якісній зміні в управлінській діяльності міського голови. А саме – розширенню спектру організаційної діяльності як у сфері застосування оперативного та стратегічного планування, так і у сфері розробки, експерименту, апробації, залучення інвесторів, стратегічного планування очікуваних результатів.

Стаття надійшла до редакції: 14.04.22

DEVELOPMENT OF ORGANIZATIONAL COMPETENCE OF THE CITY CHAIRMAN AS OFFICIAL OF LOCAL SELF- GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF ACTION UKRAINIAN- GERMAN PROJECT

Volodymyr Dzeha, applicant of the degree of the Doctor of Philosophy in Public Administration of the Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv.

The article reveals the experience of European countries in developing the organizational competence of local government officials who contribute to the implementation of state policy, the economy and the social sphere in a globalized environment.

The author finds out the prerequisites for the development of the organizational competence of local government officials in Ukraine, a component of their professional (management) competence, provided for by the National Qualifications Framework, the current laws of Ukraine “On Higher Education”, “On Innovation”, the general EU requirements for managerial personnel and experience work of public authorities. After all, decentralization has become a stimulus that implies an increase in local determination of economic choice, a focus on identifying and using competitive advantages, and local decision-making regarding local tax policy, job development and quality of life. Foreign experience demonstrates that the possession of organizational competencies by local government officials contributes to a rapid transition to management through the development of strategies, the formation of long-term goals for economic growth at the local level with a parallel solution to current problems of local development; applying a systematic approach to identifying problems, forming tasks that must be solved on the spot; attraction and optimal use of resources (primarily local); growing responsibility of local authorities for development and its independence; introduction of publicity in decision-making on the use of mechanisms, tools. This stimulation allows a more reasonable approach to determining the directions of local development of territorial communities.

The use of modern tools for local socio-economic development is determined by the ability of local government officials to apply organizational competencies in leadership and team work on strategic tasks that are identified as priorities for their development, attracting investments; development of human resources, formation of cash flows of the community.

The level of readiness of local self-government officials to carry out organizational activities was checked not only in stable conditions, but also in the conditions of martial law in Ukraine and in the context of transformational changes that occur in connection with Ukraine’s obtaining the status of a candidate member of the European Union.

Key words: *competence, organizational competence, organizational activity, martial law, transformational changes, local self-government officials.*

Received: 14.04.22

References

1. Kilkist mist v Ukraini [Number of cities in Ukraine]. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy – State Statistics Service of Ukraine. (2012). Retrieved from <https://www.rbc.ua/ukr/news/v-ukraine-na-1-yanvary-2012-g-kolichestvo-gorodov-sostavilo-03032012114500>) [in Ukrainian].

2. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy. [About local self-government in Ukraine: Law of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. (1997), 24. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from [/http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80) [in Ukrainian].

3. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy [About service in local self-government bodies: Law of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (2001), 33. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>. [in Ukrainian].

4. Pro innovatsiinu diialnist: Zakon Ukrainy [About innovative activity: Law of Ukraine]. (2002). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://osvita.ua/legislation/law/2437/> [in Ukrainian].

5. Pro zatverdzhennia Typovykh profesiino-kvalifikatsiinykh kharakterystyk posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia: Nakaz Holovnoho upravlinnia derzhavnoi sluzhby Ukrainy vid 29 hrudnia 2009 roku N 406 [About the approval of the Standard professional and qualification characteristics of local self-government officials: Order of the Main Directorate of the Civil Service of Ukraine dated December 29, 2009 N 406]. (2009). Retrieved from <http://www.kadrovik.ua/content/pro-zatverdzhennya-tipovykh-profes-ino-kval-f-kats-inikh-kharakteristik-posadovykh-os-b-m-st> [in Ukrainian].

6. Natsionalna ramka kvalifikatsii: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23 lystopada 2011 r. [National framework of qualifications: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 23, 2011]. 1341. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF> [in Ukrainian].

7. Danylenko, L.I. Innovatsiyni osvithni menedzhment. Navchalnyi posibnyk [Danylenko L.I. Innovative educational management. Tutorial]. Kyiv: Hlavnyk [in Ukrainian].

8. Zubchuk, O., Kamiran Kamal Karim (2020). Teoretyko-metodolohichni osnovy doslidzhennia vplyvu orhanizatsiinoi kultury na administratyvnu efektyvnist (pryklad Ukrainy ta Irakskoho Kurdistanu) [Theoretical and methodological foundations of the study of the influence of organizational culture on administrative efficiency (the example of Ukraine and Iraqi Kurdistan)]. Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Derzhavne upravlinnia – Bulletin of Taras Shevchenko Kyiv National University. Governance, 12(2). (pp. 13-25) [in Ukrainian].

9. Nosan, N., & Kusiaka M. (2021). Otsinka efektyvnosti diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Assessment of the effectiveness of local self-government bodies]. Ekonomika ta suspilstvo – Economy and society. Retrieved from <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-26-57> [in Ukrainian].

10. Otsinka efektyvnosti mistsevoho samovriaduvannia: yak i navishcho. Detsentralizatsiia daie mozhlyvosti [Evaluation of the effectiveness of local self-government: how and why. Decentralization provides opportunities] (2021). Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/12893> [in Ukrainian].

Відомості про автора / Information about the Author

Дзєга Володимир: Київський національний університет імені Тараса Шевченка: вул. Академіка Ромоданова, 12/2, м. Київ, 03057, Україна.

Volodymyr Dzeha: Taras Shevchenko National University of Kyiv, vul. Akademika Romodanova, 12/2, Kyiv, 03057, Ukraine.

ORCID. ORG./ 0000-0003-2745-4187

E-mail: natali.larina@ukr.net

Ключові слова: взаємодія, публічне управління, лідерство, методи управління, типи лідерства, команда лідера, характеристики лідера, функції влади.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В сучасних соціальних і політичних умовах суспільство потребує активних, компетентних, цілеспрямованих фахівців, які здатні самостійно ухвалювати рішення, бути відповідальними за їх реалізацію, які правильно вміють взаємодіяти зі своєю командою та оточуючим середовищем. Для ефективного функціонування організації потребують успішних лідерів. Проте, лідерство є рідкісним явищем суспільного і політичного життя, і пов'язане зі здійсненням функцій влади.

При цьому лідерство притаманне будь-якому цивілізованому суспільству і проникає в усі його сфери життєдіяльності. Лідерство передбачає здатність ухвалювати оптимальне рішення з певної проблеми у найкоротші строки, організовувати людей та формувати з них команду для реалізації такого рішення в житті. Лідерство нерозривно пов'язано з високим рівнем відповідальності за наслідки дії команди, лідером якої він виступає.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результати досліджень, пов'язаних із лідерством, підходами щодо його ефективного розвитку в сучасних суспільних умовах представлено в роботах таких науковців, як Є. Абашкіна, В. Бакуменко, В. Ємельянов, Ю. Косолапова, Б. Кухта, М. Логунова, В. Міщишин, Х. Оуен, Л. Пашко та ін.

Результати аналізу досліджень за цією тематикою свідчать про недостатню теоретико-методичну розробленість підходів щодо розвитку саме лідерських якостей в системі публічного управління. Необхідним вбачається розвиток внутрішнього потенціалу щодо лідерських здібностей для забезпечення ефективного управління.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті: аналіз та узагальнення теоретичних положень щодо формування лідерства та забезпечення лідерської ефективності в системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Однією з ключових тем в управлінській науці є проблема лідерства. Лідерство є у будь-якій сфері суспільної діяльності, що передбачає узгодженість її учасників. Його сутність проявляється в диференціації на керівників і виконавців/послідовників спільно діючих індивідів. Особливу роль слід відвести лідерству у сфері публічного управління, де сконцентровані інтереси суспільства. Лідерство завжди передбачає певну систему правил, відповідно до яких відбувається висування лідера до різних органів влади та реалізації його повноважень. Представляючи систему громадського управління, лідерство символізує владу у межах держави, виступаючи універсальним феноменом суспільно-політичного життя. Незважаючи на досить велику кількість досліджень, у сучасній науці немає загальноприйнятого визначення лідера та лідерства, і відсутня єдність підходів до розуміння їх сутності та основних ознак [1; 2; 4]. В цій статті будемо виходити з найбільш уживаного значення цієї категорії, що позначає здатність особи бути першим у розв'язанні певних проблем, за якою прямує більшість, як у невеликому колективі, так й в державі. У суспільстві проблема лідерства актуальна як на національному рівні, так й на інших рівнях територіального управління. Для публічного управління на перший план висуваються такі характеристики лідера, як рівень та якість освіти, етапи професійно-кар'єрного зростання, здатність брати на себе відповідальність за реалізацію управлінських рішень [3]. Це дає змогу прогнозувати спрямованість політичних реформ, які також обумовлюються вихідними характеристиками лідера, від його системи соціальних цінностей, а також його оточення.

Однією з дослідницьких проблем публічного управління в Україні є наявність в цій номінального та фактичного лідерства. Так, важливу роль в умовах демократичних держав щодо реалізації державної влади можуть відігравати радники (офіційні / неофіційні) вищих посадових осіб. При цьому, вони не завжди обіймають високі офіційні посади, проте прямий доступ до представників влади.

Проте не варто применшувати вплив на ситуацію самих визнаних лідерів, незважаючи на потужну підтримку свого ділового

та особистого оточення. Ступінь впливу лідера обумовлений професійними, особистісними якостями. При цьому завжди необхідно відрізнити внесок у справу лідерів та внесок членів команди. Й це при тому, що дії лідерів нерозривно пов'язані з його командою. Лідери значною мірою залежать від компетенції та доброї волі інших осіб [6].

Лідерство є переважно вродженою здатністю, яку необхідно розвивати. Коли вдаваний лідер через певні власні здібності може надихнути інших й повести за собою, проте не здатен правильно визначати цілі, то відбувається надмірна витрата енергії, сил, ресурсів, але необхідного результату немає – певна проблема не вирішується. Такому вдаваному лідеру може бути легко активізувати людей, проте вести їх немає куди й немає для чого. Внаслідок цього, людські зусилля та сконцентрована енергія спалахує немов феєрверк і розпорошується, залишаючи в підсумку невдоволення по собі [6].

Людина, відчуваючи в собі лідерські здібності й прагнення має розвивати свої особисті якості, вчиться визначати правильні цілі та ухвалювати правильні рішення. Цьому сприятиме самоосвіта, різноманітні бізнес-курси та курси розвитку особистості. Так, бізнес-курси допоможуть визначити коло основних навичок, якими має володіти справжній лідер, щоб ефективно спрямувати власні зусилля й енергію колективу найбільш оптимальним шляхом. Лідеру у його подальшому розвитку суттєво допоможуть знання про особливості делегування повноважень, тайм-менеджмент, специфіку цілепокладання, а також уміння правильно визначати особистісний тип людини, з якою доводиться комунікувати, що є вкрай важливим, щоб знайти для такої людини місце у своїй команді у відповідності до специфіки сфери реалізації певних завдань. Для лідера є вкрай важливим вміння правильно визначити у контексті певного завдання слабкості та сильні сторони кожного члена команди, щоб нівелювати такі слабкості та сприяти прояву сильних сторін заради реалізації спільної справи. Щодо самоосвіти, то вона допомагає поглибити отримані знання і навички, безпосередньо адаптувати їх до особливостей свого характеру.

Як правило, люди, які мають високий соціальний статус та досягли значних успіхів у своєму житті дотримуються таких законів. По-перше, закон тяжіння, за яким лідерство розвивається через творчість й творення. Лідери є творчими особистостями, які наділені здатністю креативного, нестандартного мислення щодо визначення нових способів для реалізації поставлених завдань.

По-друге, закон самозбереження, відповідно до якого лідер в усіх важливих питаннях завжди має бути першим. При цьому, незважаючи на це, лідер ніколи не заглиблюється безпосередньо у сам процес. Лідер у будь-якій ситуації спостерігає за процесом ззовні, зберігаючи здатність його об'єктивно аналізувати.

По-третє, закон віддачі передбачає, що лідер працює не лише на себе, але й на суспільство. Здатність вести за собою є лише малою частиною сфери впливу лідера. Головним є те, куди повести людей, до якої мети.

Для лідера однією з найбільш важливих навичок виступає вміння правильно розуміти та формулювати мету, чітко і зрозуміло доводити таку мету іншим людям, а також пояснювати способи, якими такі цілі мають бути досягнуті [12].

При цьому часто виникає питання щодо відмінностей між ціллю та мрією. Обидві ці категорії відображають майбутнє, яким би його хотілося бачити. Проте якщо мрія є абстрактною категорією, що не має конкретного характеру, то ціль відзначається конкретною вираженістю у відповідних параметрах (в строках, масштабах). При цьому не важливо, наскільки ціль стосується матеріальних речей або нематеріальних благ, почуттів чи благополуччя людей. Якщо не буде відповідних ключових параметрів (строків, масштабів тощо), то мрія ніколи не буде досягнутою і залишиться лише мрією. Якщо ціль не можна визначити в цифрах, то не можна й визначити ступень її досяжності. Шлях до мрії може затягнутися значно довше, ніж продовжиться життя лідера та його команди. Тому для лідера вкрай важливо навчитися правильно та чітко визначати цілі, а не надмірно захоплюватись мріями. Для того, щоб шлях до зазначеного вміння був якомога швидшим, необхідно вивчати методики цілепокладання.

Вебер М. виділив три види лідерства. По-перше, традиційне лідерство, що ґрунтується на традиціях, віруваннях та звичаях. Найчастіше лідером є той, хто належить до еліти. По-друге, легально-раціональний (бюрократичний), який ґрунтується на існуючих розумних нормах суспільства. Лідером є підготовлена, компетентна людина, з необхідним рівнем знань. По-третє, харизматичне лідерство, яке ґрунтується на надприродності, незвичайності.

За реальною управлінською практикою можна виділити такі типи лідерів: по-перше, лідер-організатор виступає активним учасником у вирішенні проблем організації та потреб колективу; по-друге, лідер-творець, який береться за ті справи, які можуть здаватись не вирішуваними; знаходить нові підходи, застосовує нові практики; по-третє, лідер-борець – впевнений у своїх силах, йде на зустріч ризикам та невідомості; по-четверте, лідер-дипломат – спирається на свої знання, на знання ситуації; по-п'яте, лідер-втішник – поважає людей, здатний підтримати у будь-якій справі.

Виділяють кілька теорій лідерства, які орієнтовані на особисті якості лідера, а також ситуації, в яких йому доводиться діяти. Найбільш відомою є ситуаційна теорія Ф. Фідлера, який стверджував, що ефективність лідера є прямо пропорційною його здатності контролювати відповідну групу людей, впливаючи на неї, зосереджувати увагу на відносинах і завданнях. Фідлер Ф. поділяв лідерів на кілька великих груп. До першої групи належать представники, які зосереджені насамперед на завданнях, а до другої групи – зосереджені на відносинах. Так, лідер, увага якого більшою мірою орієнтована на завдання, турбується переважно про правильність виконання роботи. При цьому відносини та емоційний стан колективу його не цікавлять. Основними перевагами лідерів цієї групи є оперативність ухвалення рішень, дієвий контроль за підлеглими.

Лідер, який переважно орієнтований на відносини, в першу чергу цікавиться відносинами та емоційним станом працівників свого колективу [6]. Метою такого лідера є підвищення продуктивності та ефективності праці через покращення людських відносин в колективі: заохочення взаємної допомоги, звернен-

ня уваги на емоційний стан та потреби працівників, забезпечення умов для участі в процесі ухвалення важливих рішень. Проте, стиль деяких менеджерів може бути орієнтований одночасно на роботу (завдання) й на співробітника (його емоційний стан). На думку Ф.Фідлера, кожна з таких груп є ефективною (залежно від обставин). Вони є пропорційно значущими й рівні один до одного. Оскільки ефективність залежить від ситуації та її характеру, саме від ступеню контролю з боку лідера і його впливу колектив. Лідери відіграють ключову у визначенні перспектив, формуванні групових цілей, в організації структури та спільної діяльності групи людей, оскільки займають центральне становище у такій групі [12]. Як правило, вплив у групі зосереджено руках однієї або кількох осіб. Вплив не розподіляється рівномірно серед усіх учасників колективу.

Розглянемо основні відмінні риси процесу в рамках концепції лідерства в групі. По-перше, щодо лідерів та рангової ієрархії в групі, то в процесі кількісного зростання, ускладнення набору функцій, конкретизації цілей групи, – ієрархія розвивається відповідно до ступеня впливу серед членів групи. По-друге, щодо лідерів та критичних ситуацій, то потреба у впливовому лідері особливо відчувається, коли в процесі досягнення групових цілей виникає певна перешкода або загроза ззовні, тобто коли наявна складна критична ситуація. По-третє, щодо лідерів та керівників, то новий лідер, скоріше за все, може з'явитися в той час, коли старий лідер не підходить до своєї посади.

Поведінка лідера у групах, зазвичай обумовлена його психологічним типом. Так, соціальні психологи (Зіллер Р. та ін.) розробили відповідну типологію особистості лідерів: по-перше, аполітичні лідери, які мають високу самооцінку та намагаються приймати нову інформацію, без загрози для них; по-друге, лідери-прагматики – діячі з низькою самооцінкою, здатні прислухатися до думок інших; по-третє, лідери ідеологи – люди з високою самооцінкою, які слабо реагують на думки інших; по-четверте, недетермінований тип – діячі з низькою самооцінкою, які намагаються не звертати уваги на думки інших; по-п'яте, емоційно-інтуїтивний тип – зацікавлений в особистісному зростанні кожної людини, з

якою він співпрацює; по-шосте, логіко-інтуїтивний тип – такому лідеру властиво створювати нові концепції, виявляти творчість у формуванні та реалізації нових проектів; по-сьоме, сенсорно-вирішальний тип – виключно надійний та жорсткий партнер. Виконує все вчасно, враховує деталі та подробиці [6; 12].

Лідерів без послідовників не буває. Якщо в колективі немає людей, які претендують на роль лідера, то члени такого колективу, без фактичного лідера, залишаються лише його формальними учасниками, але не послідовниками і не командою. По суті, в такій групі може бути лідер, але він регулює діяльність учасників виключно адміністративними та юридичними засобами.

Щоб бути прогресивним лідером і ефективним керівником, необхідно виробити в собі певні особистісні характеристики, що дають змогу бути гнучким і креативним у реалізації нестандартних завдань. Змінивши свій стиль управління, можна надихати людей і вести їх за собою. Необхідно при цьому позбутись представлених нижче якостей [12]. По-перше, неухважність до деталей, нездатність розумітись на різних аспектах робочого процесу не сприяє досягненню мети; небажання реагувати на непередбачені обставини посилюючись на зайнятість сприймається як слабкість та безсилля керівника.

По-друге, неготовність стати на сходінку нижче. Справжній лідер, якщо цього вимагають обставини завжди готовий виконати роботу, яку він може делегувати іншим.

По-третє, страх щодо конкуренції – лідер, який переймається тим, що підлеглий (послідовник) посяде його місце є вже приреченим на поразку. Ефективний керівник завжди підбирає сильну команду, якій він буде довіряти виконання стратегічних завдань. Організація може набути значних переваг, якщо надати своїм підлеглим (послідовникам) більше можливостей для професійного зростання самореалізації.

По-четверте, егоїзм – керівник, який лише привласнює собі здобутки своїх підлеглих, обов'язково зіткнеться з їхнім обуренням. Справжній лідер розуміє, що визнання є важливим стимулом для його послідовників.

По-п'яте, нестриманість, яка в усіх її проявах підриває витривалість і сили керівника. Помірність керівника дає змогу зберегти бадьорість духу й гостроту розуму.

По-шосте, нелояльність, що передбачає загрозу втрати поваги послідовників, якщо лідер не виправдовує їх довіри. Двері в кабінет ефективного лідера завжди відчинені, йому не притаманний формалізм. Люди є найціннішим ресурсом в організації, і керівник має стати тим, хто здатний слухати та розуміти членів своєї команди.

По-сьоме, авторитарність – лідер не повинен тримати у страху своїх підлеглих або прагнути до цього. Тиск провокує неузгодженості та опір. Справжньому лідеру не потрібно спеціально демонструвати свій авторитет. Кращий спосіб набути авторитет і стати ефективним лідером полягає через компетентність та набуття поваги.

На сьогодні, у зв'язку з новими завданнями суспільного розвитку, одним з актуальних питань є трансформація характеру лідерства. Популярними є дослідження щодо виявлення профілю лідера, який буде визначальним у майбутньому. При цьому переважає думка, що найбільш ефективними будуть ті моделі лідерства, які засновані на не принципі одноосібного, а саме командного управління. Це свідчить про необхідність відмови від моделі авторитарного лідерства та переходу до моделі співлідерства. Для України тема лідерства в сфері публічного управління є відносно новою. Певний період не було належних умов для формування лідерів та забезпечення попиту на них, а тому тривалий час не було й досліджень проблем щодо розвитку лідерства. У практичній площині має місце недостатній рівень професіоналізму сучасних керівників, що тягне за собою низьку ефективність діяльності підприємств, установ, організацій. Успішне керівництво значною мірою залежить від уміння керівника керувати думкою колективу [13].

В сучасній практиці публічного управління в Україні чітко виділяються дві основні тенденції, які визначають статус лідерства в суспільно-політичному просторі, а саме: професіоналізація та інституціалізація. Так, інституціалізація лідерства в системі публічного управління проявляється в тому, що процес підготовки та просування сучасних лідерів відбувається у межах встановлених

законодавством норм, а їх діяльність чітко визначена в системі поділу інститутів влади (законодавчої, виконавчої, судової). Значною особливістю діяльності лідерів на сьогодні є те, що вони проходять відбір, несуть відповідальність перед виборцями та своєю командою [5].

Щодо тенденції професіоналізації у розвитку лідерства, то сучасне лідерство перетворюється на серйозну професійну діяльність, де в умовах жорсткої конкуренції необхідно проявляти свої лідерські здібності та навички. Лідер має добре розуміти та відчувати настрої в суспільстві. Тому, окрім порад своїх консультантів, своє команди, лідер має спиратись у своїх рішеннях та діях не лише на інтуїцію, але й на якісні знання у сфері публічного управління. При цьому до сфери публічного управління прагнуть люди різних професій, часто дуже далеких від управління державою на будь-якому рівні. Розуміючи, що діяльність у сфері публічного управління на сьогодні є найбільш ефективним соціальним ліфтом через який можна значно підвищити свій соціальний статус, – політик або публічний службовець має усвідомлювати важливість професійної компетентності. Цьому може сприяти як ресурс самоосвіти, так й навчання у закладах вищої освіти.

На сьогодні у сфері публічного управління необхідні лідери, які володіють методами і навичками боротьби за владу в умовах багатопартійної політичної системи. Сучасні лідери фактично виступають фахівцями у сфері комунікацій, які мають чітко розуміти вимоги населення, шляхи їх забезпечення із залученням різних суб'єктів публічного управління. Тому, розглядаючи лідерство у сфері публічного управління, важливо усвідомлювати його значущість й особливий статус. Це вкрай потрібна й важлива перспектива для подальшого розвитку українського суспільства. Активними учасниками даного процесу виступають інститути громадянського суспільства, яке спроможне обирати собі лідера. При цьому ефективність лідерства залежить від ступеня узгодженості мотивації лідера і його послідовників, від здатності лідера формувати стимули для забезпечення продуктивної діяльності послідовників. Тобто лідер має здобувати прихильність і

довіру людей [6]. Таке порозуміння лідера й послідовників може забезпечити фундамент розвитку сучасної системи публічного управління. Наявність лідера сприяє забезпеченню ефективного регулювання суспільного розвитку. При цьому саме суспільство виступає основним джерелом лідерства, формуючи всі необхідні умови для його професійної підготовки. Разом із тим, сучасний лідер у своїй діяльності має спиратися на певну частину суспільства або організацію як елемент суспільної системи.

Аналіз теоретичних положень щодо формування сучасного лідерства може бути успішним, якщо враховувати такі вагомні складові: стан політичної системи; наявність потреби у лідерстві; професійні й особистісні якості лідера; наявність послідовників і вплив оточення. Лідерство є ключовим елементом влади, яке здійснює управлінську, програмну, мобілізаційну, легітимну та інтегративну функції [12]. Проблеми, пов'язані з розвитком лідерства є ключовими для різних галузей наук. Лідерство, з одного боку, передбачає певний набір якостей, завдяки яким здійснюється визначальний вплив на інших. З іншого боку, це процес, який переважно орієнтований на реалізацію організацією (групою) своїх цілей.

Лідерство переважно базується на відносинах типу «лідер-послідовник» [12]. Послідовники у таких відносинах мають чітко усвідомлювати мету, до якої їх має вести лідер. У бізнес-сфері лідер спрямовує своїх послідовників до успіху економічного, а лідер у сфері публічного управління – до успіху в усіх сферах суспільного життя. При цьому має місце певна складність щодо вибору кожного послідовника – яким саме напрямом йому рухатись. Як представники сфери освіти та науки очевидно, що ми підемо в цей бік.

Так, підвищення якості української освіти, про що йдеться у нормативно-правових та програмних документах України, має бути нерозривно пов'язане з підвищенням соціального статусу зокрема викладачів, як тих хто є основним суб'єктом освітнього процесу. При формулюванні управлінської мети, лідер має усвідомлювати, що послідовнику необхідно мету, до якої його спрямовує лідер, а також позитивну життєву перспективу в результаті досягнення цієї мети.

the system of public administration. It is shown that in modern social and political conditions, society needs active, competent, goal-oriented specialists who are able to make decisions independently, be responsible for their implementation, who know how to properly interact with their team and the surrounding environment. However, leadership is a rare phenomenon of social and political life, and is associated with the exercise of power functions. At the same time, leadership is inherent in any civilized society and permeates all spheres of its life. It was determined that modern studies of the phenomenon of leadership are based on a combination of the following main components: leadership qualities, behavior and the situation in which the leader has to make decisions and act. At the same time, the parameters and behavior of his followers, whose interests the leader must express, are of great importance. For this, it is necessary to take into account not only internal group factors, expectations and needs of team members, but also the psychology of potential leaders.

In its essence, leadership is a special type of interaction of a group of people, which is based on a successful combination of different sources of power, and which is aimed at motivating others to realize common goals. At the same time, in order to ensure effective management, leaders should focus on the activation of people's activities, the formation of a favorable emotional and psychological environment for revealing the potential of individuals. An unprofessional attitude to the duties and methods of public management is an indicator of incompetence for a leader.

Leadership exists in any sphere of social activity, which implies the agreement of its participants. Its essence is manifested in the differentiation of jointly acting individuals into leaders and followers. A special role should be given to leadership in the field of public administration, where public interests are concentrated. Leadership always involves a certain system of rules, according to which the leader is nominated to various authorities and the exercise of his powers.

Key words: *interaction, public administration, leadership, management methods, types of leadership, leader's team, leader's characteristics, power functions.*

Received: 16.04.22

References

1. Chernov, S.I. & Hajduchenko, C.O. (2014). Vplyv liderstva na formuvannia ta rozvytok orhanizatsiinoi kultury v publicchnomu upravlinni [The influence of leadership on the formation and development of organizational culture in public administration]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – Efficiency of public administration*. Vol. 40. (pp. 109-115) [in Ukrainian].
2. Honcharuk, N.T. (2017). Otsiniuvannia kerivnoho personalu derzhavnoi sluzhby Ukrainy [Evaluation of senior management of the civil service of Ukraine]. *Visnyk derzhavnoi sluzhby Ukrainy – Bulletin of the State Service of Ukraine*, 3. (pp. 34-38) [in Ukrainian].
3. Gryshchenko, I. (2016). Poliaspektivist sutnosti liderstva v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia [Polyaspect of the essence of leadership in local self-government bodies] *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 4. (pp. 78-81) [in Ukrainian].
4. Luhova, V.M. & Yermolenko, O.A. (2012). Napriamy rozvytku liderskoi kompetentnosti kerivnykiv ukraïnskykh pidpriemstv [Directions of development of leadership competence of heads of Ukrainian enterprises]. *Problemy ekonomiky – Problems of the economy*, 1. (pp. 64-67) [in Ukrainian].
5. Storozhev, R.I. (2018). Normatyvno-pravove zabezpechennia rozvytku liderstva v publichno-upravlinskii diïalnosti [Regulatory and legal support for leadership development in public administration]. *Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernadskoho. Serii: Derzhavne upravlinnia – Scholarly notes of TNU named after V.I. Vernadskyi. Series: Public administration*. Vol. 29 (68), 5, (pp. 180-186) [in Ukrainian].
6. Khaitov, P.O. (2017). Rozvytok transformatsiinoho liderstva na derzhavnii sluzhbi [Development of transformational leadership in the civil service]. Candidate's thesis. Dnipro. [in Ukrainian].
7. Kovbasiuk, Yu.V. (2011). Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of Public Administration]. *Derzhavna sluzhba – Public Service*. Serohin S. M. & Soroko V. M. et al. (Eds.) Vol. 6. Kyiv: NADU. [in Ukrainian].
8. Yemelyanov, V. (2020). Udoskonalennia mekhanizmiv vidboru kandydativ na kerivni posady derzhavnoi sluzhby Ukrainy z urakhuvanniam liderskykh kompetentnostei [Improvement of mechanisms for selection of candidates for management positions of the civil service of Ukraine taking into account leader competences]. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 11. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1922> [in Ukrainian].

9. Rozvytok liderstva na derzhavnii sluzhbi yak umova nalezhnoho vriaduvannia [Development of leadership in the civil service as a condition for good governance]. Retrieved from http://academy.gov.ua/doc/koment-inter-prezident/2014/koment_iner-prezident_2014_07_03.pdf [in Ukrainian].

10. Zakonu Ukrainy «Pro derzhavnu sluzhbu» vid 10 hrudnia 2015 № 889-VIII (zi zminamy) [The Law of Ukraine “About civil service” (with changes)]. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19> [in Ukrainian].

11. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22 kvitnia 2020 r. № 290 «Deiaki pytannia pryznachennia na posady derzhavnoi sluzhby na period dii karantynu, ustanovlenoho z metoiu zapobihannia poshyrenniu na terytorii Ukrainy hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2» (zi zminamy) [Resolution “Some issues of appointment to civil service positions for the period of quarantine established to prevent the spread of acute respiratory disease COVID-19 caused by coronavirus SARS-CoV-2 in Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

12. Bizo, L., Ibrahimova, I., Kikot', O., Baran', Ye. & Fedoriv, T. (2012). Rozvytok liderstva [Leadership development], Proekt «Reforma upravlinnia personalom na derzhavnij sluzhbi v Ukraini» – The project “Personnel management reform in the civil service in Ukraine”. Ibrahimova, I. (Eds.). Kyiv [in Ukrainian].

13. Yemelyanov, V., & Plekhanov, D. (2019). Ways of confronting corruption and bribery in the bodies of the state authority. *Baltic Journal of Economic Studies*, 5(1), 59-67. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/article/view/600/pdf>

Відомості про авторів / Information about the Authors

Драган Ірина Василівна: Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України: бульвар Тараса Шевченка, 60, м. Київ, 01032, Україна.

Irina Dragan: Public Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine», Boulevard Shevchenko, 60, Kyiv, 01032, Ukraine.

ORCID.ORG./ 0000-0002-6906-5000

E-mail: gggira2013@i.ua

Долінченко Ольга Михайлівна: Міжрегіональна Академія управління персоналом: вул. Фрометівська, 2, м. Київ, 03039, Україна

Olha Dolinchenko: Interregional Academy of Personnel Management: Frometivska Str., 2, Kyiv, 03039, Ukraine

ORCID.ORG./ 0000-0002-2449-1049

E-mail: dolinchenko@yahoo.com

медичної гуманітарної допомоги; переорієнтація на внутрішнього виробника медичної продукції та послуг і лікарських засобів. В якості ілюстрації діяльності органів публічної влади наведено перелік нормативно-правових актів, які прийняті Міністерством охорони здоров'я України з часу запровадження воєнного стану в Україні. Обґрунтовано із завершенням дії воєнного стану доцільність прийняття нового Закону України "Про лікарські засоби" (реєстраційний № 5547 від 21.05.2021 р.). Наведено перелік внутрішніх і зовнішніх заходів, що мають здійснити керівництво української держави для підтримки вітчизняної економіки загалом та медичної галузі, зокрема, у часи військового вторгнення та воєнного стану. Запропоновано в сучасній Україні розбудову саме воєнної системи охорони здоров'я. Аргументовано запозичення елементів відповідного тематичного досвіду таких країн світу як Швейцарія та Ізраїль.

Ключові слова: воєнний стан, збройна агресія Російської Федерації проти України, механізми державного управління, органи публічної влади, система публічного управління, сфера охорони здоров'я, трансформація.

Постановка проблеми у загальному вигляді. З дня проголошення незалежності і до сьогодні українське суспільство продовжує долати багатоскладові політичні, економічні, соціальні та інші виклики. З 2014 року до даного переліку додається сукупність викликів військового характеру, які пов'язані із збройною агресією Російської Федерації, кульмінацією котрих став 2022 рік. Більше 8 років українська держава перебуває у стані військового конфлікту на Сході країни. Апогеєм гібридної агресії Російської Федерації проти України стало повномасштабне вторгнення її військ на територію суверенної України 24 лютого 2022 року. Це слугувало підставою для нового витка невідомих досі гострих викликів для української держави, що в свою чергу зумовлює необхідність негайного оновлення змісту державної політики у всіх сферах суспільного життя. У зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України

Президентом України В. Зеленським було введено в країні воєнний стан [8]. Це потягло за собою чергову низку викликів, серед яких, одним із провідних є виклик публічному управлінню вітчизняною сферою охорони здоров'я.

Реальне, а не декларативне, реформування вітчизняної сфери охорони здоров'я розпочалося з великим запізненням у порівнянні із низкою інших пострадянських країн – майже через два десятиліття після проголошення незалежності України. Розпочаті реформи у медичній сфері характеризуються недостатньою системністю та послідовністю і мають фрагментарний характер, що значною мірою пов'язано з політичним контекстом; відсутністю своєчасно затвердженої стратегії реформування, яка б враховувала існуючі та потенційні ризики при здійсненні перетворень; наявністю істотних прогалин у нормативно-правовому забезпеченні реформ, перш за все, недостатнє їх узгодження з конституційними нормами, а також, нестачею підготовлених фахівців у сфері управління змінами охорони здоров'я [1]. Для успішної реалізації трансформацій сфери охорони здоров'я в Україні нагально необхідним є вироблення політики, що ґрунтується на цілісній, виваженій, прийнятій консенсусом стратегії реформи охорони здоров'я; розробка адекватного нормативно-правового забезпечення, збалансованого з конституційними нормами; застосування сучасних управлінських підходів: управління змінами та проектного підходу; постійний моніторинг та оцінка для швидкого реагування на виклики і ризики, що виникають у процесі реформування, а також, ретельна підготовка керівників і працівників фінансово-економічних підрозділів органів та закладів охорони здоров'я щодо роботи у нових фінансово-економічних і військових умовах [4, с. 8].

З урахуванням зтяжної збройної агресії Російської Федерації на Сході України починаючи з квітня 2014 року, повномасштабне вторгнення Росії на територію України у 2022 році, а отже, і дія воєнного стану може тривати довгий та невизначений час. У зв'язку із цим, система публічного управління сферою охорони здоров'я в Україні має надзвичайно швидкими темпами трансформуватися з урахуванням умов воєнного стану та неоголошеної війни Росії проти України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З квітня 2014 року – із початком збройного конфлікту на Сході України за участі Російської Федерації суспільне життя країни змінилося, а з 24 лютого 2022 року – із повномасштабним вторгненням Росії в Україну – змінилося докорінно. Країна почала жити у стані війни, що кардинально вплинуло на кожну сферу суспільного життя, зокрема, і на наукову, і на медичну галузь.

Станом на квітень 2022 року майже не здійснено ґрунтовних вітчизняних і зарубіжних наукових досліджень щодо проблематики визначення основних напрямів трансформації системи публічного управління сферою охорони здоров'я в Україні в умовах воєнного стану та повномасштабного вторгнення військ Росії в Україну.

У даному контексті на окрему увагу заслуговують минулі праці таких науковців, як: В. Жаховського, В. Лівінського, М. Кудренка, Г. Слабкого («Антитерористична операція в Україні: уроки медичного забезпечення», 2015 р.); О. Коломійця, С. Бойка («Виклики системі охорони здоров'я в умовах російської агресії», 2018 р.); О. Стрельченка («Особливості обігу лікарських засобів на період проведення антитерористичної операції або запровадження воєнного стану», 2018 р.); М. Слюсаревського («Соціально-психологічний стан українського суспільства в умовах повномасштабного російського вторгнення: нагальні виклики і відповіді», 2022 р.) тощо.

З урахуванням незначного існуючого наукового доробку, комплекс питань щодо викликів системі публічного управління сферою охорони здоров'я в Україні в умовах повномасштабного вторгнення військ Російської Федерації на територію України та основних напрямів трансформації вітчизняної системи публічного управління сферою охороною здоров'я в умовах воєнного стану є майже не висвітленим (станом на травень місяць 2022 року). Саме це визначило тему, наукову і практичну спрямованість та зміст дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є обґрунтування визначення та характеристика основних напрямів трансформації системи публічного управління сферою охорони здоров'я в Україні в умовах воєнного стану та збройної агресії Російської Федерації проти України.

Виклад основного матеріалу дослідження. У зв'язку із збройною агресією Російської Федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20, частини першої, статті 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану» Президентом України В. Зеленським було підписано Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», котрий затверджений Законом України від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ (зі змінами, що внесені Указами від 14 березня 2022 року, № 133/2022, які затверджені Законом України від 15 березня 2022 року; № 2119-ІХ, від 18 квітня 2022 року, № 259/2022, що затверджені Законом України від 21 квітня 2022 року, № 2212-ІХ; від 17 травня 2022 року, № 341/2022, які затверджені Законом України від 22.05.2022, № 2263-ІХ) [10].

З огляду на масштаб, тривалість та наслідки російського військового вторгнення можемо констатувати, що з 24 лютого 2022 року в Україні фактично іде неоголошена війна, хоча в офіційних документах вона називається як «військова агресія Російської Федерації проти України». Проте особливості її ведення не відповідають класичним уявленням про війну, а характерні для так званої «гібридної війни», однією із особливостей якої є значне перевищення кількості санітарних та безповоротних втрат цивільного населення над втратами військовослужбовців, які беруть участь у бойових діях. У зв'язку із цим, нагальною, але і науково-виваженою, має бути трансформація системи публічного управління сферою охорони здоров'я в Україні в умовах повномасштабної збройної агресії та воєнного стану, адже саме система охорони здоров'я має адекватно і ефективно відповідати на виклики, з якими зіштовхнулася українська держава в реаліях 2022 року. Охарактеризуємо лише найгостріші, на нашу думку, виклики вітчизняного сьогодення.

Недоступність медичних послуг. У низці населених пунктів таких областей України, як: Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Миколаївська, Сумська, Харківська, Херсонська, станом на травень 2022 року, громадяни позбавлені необхідного доступу до послуг системи охорони здоров'я первинної, вторинної і третин-

ної медичної допомоги. Основною причиною цього є руйнування медичної інфраструктури [3]. У результаті російського збройного вторгнення для громадян, які проживають у територіальних громадах, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або, що перебувають у тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), стали недоступними як базові медичні послуги, так і послуги закладів високоспеціалізованої медичної допомоги. Окрім того, значна кількість медичних працівників вимушені були покинути непідконтрольні українській стороні території, зокрема, і під час переміщення бюджетних установ у інші регіони України.

Погіршення здоров'я населення. Поряд із безпосередньою загрозою життю під час ведення бойових дій, погіршення здоров'я на непідконтрольній українському Уряду території спричиняє порушення нормальних умов життя, відсутність необхідної медичної допомоги, брак лікарських засобів, вимушене недотримання потрібного лікування. Погіршення санітарно-епідеміологічного становища є суттєвим ризиком для здоров'я населення, що проживає на території ведення бойових дій або на тимчасово окупованих територіях. Ймовірні масові розлади здоров'я людей, викликані екзогенними чинниками (інфекційними агентами, небезпечними чинниками навколишнього середовища), сконцентровані в часі та просторі, можуть спричинити надмірні збитки (людські, фінансові, виробничі тощо) та виснаження ресурсів служб надання медичної допомоги. Існує ризик спалахів інфекційних захворювань через незадовільне водопостачання (населені пункти: Василівка, Гуляйполе, Ізюм, Макарове, Маріуполь, Миколаїв, Оріхове, Охтирка, Полог, Тростянець, Харків, Чернігів тощо), відсутність необхідних санітарних умов, погіршення ситуації щодо соціально небезпечних хвороб на тлі стресу як детермінанти зниження природного опору організму. У вітчизняній сфері охорони здоров'я може виникнути такий ризик, як відмова певної частини населення, що знаходиться на тимчасово окупованій території, від користування медичними послугами, не гарантованими українською державою, що призведе до збільшення кількості людей з хронічними захворюваннями та погіршення стану здоров'я українського населення [3].

Психологічні розлади. Поява в Україні нової соціально вразливої та численної групи внутрішньо переміщених осіб зумовила виникнення низки соціальних і медико-демографічних проблем. Перебуваючи тривалий час у незадовільних санітарно-гігієнічних умовах і важкій стресовій ситуації, ця категорія людей має підвищений ризик інфекцій, хвороб серцево-судинної та нервової систем, психічних розладів. На психосоціальні розлади за відсутності доступу до спеціалізованої допомоги страждають у першу чергу діти [11].

Таким чином, загрозна медико-демографічна ситуація у сучасній Україні, спричинена російським воєнним вторгненням доповнила низку викликів, на які наштотнулася система публічного управління національною сферою охорони здоров'я упродовж останніх років. Унаслідок цього трансформація відповідної системи публічного управління з урахуванням допомоги зарубіжних партнерів і волонтерського руху має відбуватися в умовах достатності фінансових, людських, організаційних та інших ресурсів [3].

Повномасштабне військове вторгнення Росії в Україну стало новим багатокомпонентним викликом для української системи публічного управління сферою охорони здоров'я загалом та забезпечення лікарськими засобами зокрема. Перед відповідними органами публічного управління, серед яких провідне місце займає Міністерство охорони здоров'я України, постали нові воєнні реалії і необхідність оперативного реагування влади на проблемні ситуації та прийняття необхідності управлінських рішень [9]. Про це свідчить великий масив прийнятих Міністерством офіційних документів що наведено нами у таблиці 1.

Вітчизняна система публічного управління сферою охорони здоров'я сьогодні проходить своєрідний стрес-тест. Аналізуючи управлінські кроки українського Уряду і профільного Міністерства охорони здоров'я України, доходимо висновку, що дана система у певній мірі характеризується своєю мобільністю та операційністю. Але з метою подолання кризових явищ спричинених російською агресією зазначена система має вже сьогодні закладати підвалини своєї системної та стратегічної трансформації, адже по завершенню

війни і воєнного стану фізичне та психологічне здоров'я українського населення буде пріоритетом номер один у нашій державі.

Таблиця 1

**Витяг із Реєстру нормативно-правових актів прийнятих
Міністерством охорони здоров'я України з 24.02.2022 р.
(з часу запровадження воєнного стану в Україні)**

Дата реєстрації нормативно-правового акту	Вид та номер нормативно-правового акту	Назва нормативно-правового акту
24.02.2022	Наказ № 374	Про затвердження Тимчасових заходів у закладах охорони здоров'я з метою забезпечення їх готовності для надання медичної допомоги постраждалим внаслідок військової агресії Російської Федерації проти України
25.02.2022	Наказ № 379	Щодо надання медичної допомоги в умовах воєнного стану військовослужбовцям, які беруть участь в операції об'єднаних сил
02.03.2022	Наказ № 393	Про надання паліативної допомоги та замісної підтримувальної терапії пацієнтам в умовах воєнного стану
03.03.2022	Наказ № 405	Про затвердження Методичних рекомендацій щодо надання першої психологічної допомоги та профілактики посттравматичного розладу
04.03.2022	Наказ № 409	Про надання паліативної допомоги та замісної підтримувальної терапії пацієнтам в умовах воєнного стану
07.03.2022	Наказ № 421	Деякі питання надання медичної допомоги хворим з діабетом в умовах воєнного стану

15.03.2022	Наказ № 489	Про організацію надання медичної допомоги у закладах та установах, що належать до сфери управління Міністерства охорони здоров'я України
16.03.2022	Наказ № 495	Про організацію надання відновного лікування та реабілітаційної допомоги у сфері охорони здоров'я військовослужбовцям сил оборони
17.03.2022	Наказ № 496	Деякі питання надання первинної медичної допомоги в умовах воєнного стану
20.03.2022	Наказ № 506	Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації надання екстреної медичної допомоги постраждалим внаслідок дії фосфорних боєприпасів
* Станом на 22.05.2022 р.		

Джерело: складено автором на основі [6].

До основних напрямів трансформації системи публічного управління сферою охорони здоров'я в Україні в умовах воєнного стану, що потребують свого започаткування вже сьогодні, відносимо такі:

Мінімізація гендерного розриву серед кадрового складу сфери охорони здоров'я. З початком повномасштабного російського вторгнення в Україну відбувся значний територіальних перерозподіл українців, зокрема, і працівників сфери охорони здоров'я. Частина з них надає медичну допомогу на передовій, частина – переїхала у західні регіони країни, частина – виїхала за кордон тощо. Ситуація ускладнилася у зв'язку із від'їздом жінок, особливо жінок-працівників фармацевтичної галузі. У зв'язку із цим, у лютому-березні поточного року більша частка аптек та молодшого медичного персоналу не здійснювали свою діяльність.

Удосконалення державного механізму надання психологічної допомоги населенню. На думку директора Інституту соціальної та політичної психології Національної академії педагогічних наук

України М. Слюсаревського [13] психологічні виклики, які спричинені активними воєнними діями на території України, можна умовно поділити на такі чотири групи: 1) виклики українцям як спільноті; 2) виклики ментальному здоров'ю особистості; 3) виклики психологічному благополуччю та розвитку дитини; 4) виклики українським психологам як фаховому співтовариству [13].

Необхідними трансформаційними заходами системи публічного управління сферою охорони здоров'я в Україні в умовах бойових дій та воєнного стану щодо реагування на вищезазначені виклики мають стати:

- врегулювання невирішених раніше питань нормативно-правового забезпечення психологічної та психотерапевтичної практики, її стандартизації, ліцензування і акредитації;

- приведення обсягів і якості підготовки та перепідготовки кадрів психологічних служб відповідно до потреб України як держави, що воює й перебуває у запроваджені воєнного стану;

- суттєве розширення у відповідних наукових установах психологічного профілю сегменту прикладних досліджень, зорієнтованих на розроблення оригінальних авторських підходів, методик і технологій, яких потребує психологічна практика у воєнний та післявоєнний час;

- започаткування на державному рівні та системне проведення моніторингу масових настроїв і психоемоційного стану суспільства;

- невідкладне ухвалення на державному рівні рішення про створення єдиного органу з координації зусиль у сфері надання психологічної допомоги, на який слід покласти повноваження із забезпечення чіткої взаємодії та ефективної діяльності всіх психологічних служб незалежно від їхнього відомчого підпорядкування, громадських об'єднань і волонтерських груп професійних психологів, а також раціонального використання їхнього кадрового ресурсу [13].

Удосконалення механізмів взаємодії між органами публічної влади сфери охорони здоров'я і волонтерським рухом. Волонтери позбавлені можливості за купувати необхідні ліки у дистриб'юторів чи виробників. Відповідно, вони за купують препарати для тих же лікарень в аптеках, тим самим знижуючи доступність їх для кінце-

вих споживачів. На початку російського вторгнення відбулося певне зміщення споживання лікарських засобів, а саме, велика кількість ліків купувалася волонтерами на заході України і перенаправлялася на її схід. Внаслідок цього виник тимчасовий дефіцит лікарських засобів на заході країни. У той же час, не знаючи про наявні залишки конкретних ліків в Україні, волонтери закупають велику їх кількість за кордоном. У зв'язку із цим грошовий обіг здійснюється не всередині країни, а поза нею, що не сприяє підтримці вітчизняної економіки у воєнний час. Виходячи з цього волонтери мають займатися пошуком і закупівлею ліків в Україні і надавати перевагу саме вітчизняним виробникам, міжнародні ж фонди, також, мають здійснювати закупівлю у вітчизняних виробників лікарських засобів, а закупівля ліків зарубіжного виробництва має здійснюватися лише за умови відсутності відповідних вітчизняних аналогів [9].

Вироблення механізму регулювання надання медичної гуманітарної допомоги. У наявності випадки надання Україні лікарських засобів, що в достатній кількості є у державі; випадки продажу медичної гуманітарної допомоги; випадки не обліковування наданих гуманітарних товарів; випадки не визначення матеріально відповідальної особи за прийняття, збереження та розповсюдження медичної гуманітарної продукції; випадки відсутності актів прийому-передачі великих обсягів посильної допомоги; випадки зловживання своїм становищем з боку волонтерів, мотивуючи це останніми безоплатністю своєї діяльності; випадки відсутності спільної бази даних щодо надання гуманітарної допомоги у конкретному населеному пункті; випадки спекуляції з боку отримувачів гуманітарної допомоги; випадки надання українській стороні прострочених лікарських засобів, що тягне за собою економічні витрати, які пов'язані із необхідністю утилізації певних видів продукції, що має бути здійснена відповідно до чинного законодавства України суб'єктами господарювання, що мають відповідні ліцензії на утилізацію медичних відходів; випадки продажу ліків, що ввезені у країну як гуманітарна допомога, тобто купівля лікарських засобів, незареєстрованих в Україні (ліки, що ввозяться на територію України для їх подальшої реалізації, мають підлягати обов'язковому держав-

ному контролю якості. Окрім того, вони мають супроводжуватися необхідними документами, такими як висновок про якість ввезеного в Україну лікарського засобу або висновок про відповідність медичного імунобіологічного препарату вимогам державних і міжнародних стандартів. Ліцензіати, які провадять господарську діяльність з реалізації лікарських засобів, мають обліковувати ліки, здійснювати посерійний контроль, а аптечні заклади в обов'язковому порядку повинні мати сертифікат якості на конкретний препарат); випадки активізації нелегального ринку електронної торгівлі лікарськими засобами тощо [9].

Із завершенням дії воєнного стану актуально-доцільним буде прийняття нового Закону України «Про лікарські засоби» (реєстраційний № 5547, від 21.05.2021р.), який вже було прийнято у першому читанні. Проєкт цього Закону регулює правовідносини у сфері лікарських засобів, що пов'язані із створенням, фармацевтичною розробкою, доклінічними дослідженнями, клінічними дослідженнями (випробуваннями), державною реєстрацією лікарських засобів, виробництвом, виготовленням (виробництвом) в умовах аптеки, призначенням, застосуванням, імпортом, оптовою та роздрібною торгівлею, дистанційною торгівлею, контролем якості лікарських засобів, здійсненням фармаконагляду, а також визначає права та обов'язки юридичних і фізичних осіб, повноваження органів державної влади і посадових осіб у відповідній сфері. Метою проєкту цього Закону є забезпечення охорони здоров'я населення України шляхом забезпечення доступу до ефективних, якісних, сучасних і безпечних лікарських засобів, а також імплементація окремих положень законодавства Європейського Союзу щодо лікарських засобів для застосування людиною [5].

Переорієнтація на внутрішнього виробника. Після завершення в Україні бойових дій і воєнного стану логічно відбудеться суттєве падіння вітчизняної економіки в цілому та її галузей, зокрема. Відповідно до огляду Світового банку «Перспективи світової економіки» валовий внутрішній продукт України на тлі військової агресії скоротиться цього року приблизно на 45 % (табл.2). Очікується, що зростання економіки відновиться у 2023 році, але буде відносно

слабким, адже війна підірвала українську промисловість, призвела до руйнування інфраструктури та різкого скорочення населення [7].

Таблиця 2

**Орієнтовний прогноз
Світового банку щодо світової економіки на кінець 2022 р.**

<i>Країна</i>	<i>2021 р.</i>	<i>2022 р.</i>
Світова економіка	Зростання на 5,7 %	Скорочення на 2,1 %
Європейські країни, що використовують євровалюту	Зростання на 5,4 %	Скорочення на 2,5 %
Сполучені Штати Америки	Зростання на 5,7 %	Скорочення на 2,5 %
Китайська Народна Республіка	Зростання на 8,1 %	Скорочення на 4,3 %
Російська Федерація	Зростання на 3,5 %	Скорочення на 8,9 %
Україна	Зростання на 3,4 %	Скорочення на 45 %

Джерело: складено автором на основі [7].

З урахуванням прогнозованої ситуації для України керівництво держави для підтримки вітчизняної економіки у часи військового вторгнення має здійснити низку виважених як внутрішніх, так і зовнішніх заходів.

Уряд України має утриматися від широких податкових пілг, подібних до введення єдиного податку з низькою ставкою, і подумати про її підвищення, якщо військова агресія та воєнний стан затягнуться на подальші місяці. Обмежені бюджетні ресурси конструктивніше витратити на цільову підтримку підприємств, що зазнали збитків, працюють у критичних галузях і потребують релокації, а також на підтримку внутрішньо переміщених осіб та безробітних. Зрозуміло, що фіскальний розрив неможливо закрити без грантів і позик міжнародних партнерів, однак Україна отримає більше підтримки, якщо покаже приклади відповідального та цільового витрачання коштів. Натомість, масова дерегуляція, вперше запроваджена

під час військового вторгнення, має залишитися та бути перегляну- та по його завершенню тільки після ретельного аналізу – чи варто відновлювати кожне з регулювань. Це може слугувати потужним стимулом для повоєнного економічного відновлення. Військові дії призвели до безлічі проблем у логістиці та розірваних ланцюжків вартості. Узгодження альтернативних маршрутів українського експорту та імпорту і впорядкування внутрішніх перевезень вимагатимуть від Уряду України чимало практичних зусиль. Торговельний баланс у березні показав профіцит, і очікується зростання експорту, оскільки українські виробники знаходять нові маршрути та відновлюють роботу. Національному банку України слід розглянути можливість зміни поточної політики дозволу платежів лише за критичний імпорт на політику дозволу всіх платежів за імпорт, підкріплених контрактами (як у 2015-2019 роках), продовжуючи стежити за операціями з пов'язаними сторонами. Це сприятиме відновленню підприємницької діяльності та ланцюжків вартості. По закінченню військових дій, масштабна програма підтримки відбудови України має бути задіяна одразу, щоб Україні не довелося чекати на закінчення процедур вилучення російських активів. До того моменту український Уряд та його партнери з громадянського суспільства матимуть об'єктивні оцінки грошової вартості пошкоджень та втрат [2, с. 22-23].

Логічно, що дане падіння стосуватиметься і медичного та фармацевтичного ринків. В умовах загального падіння вітчизняної економіки є доцільним переорієнтуватися на внутрішнього виробника медичної продукції та лікарських засобів. Це призведе до появи нових робочих місць, сплати податків, що у кінцевому рахунку сприятиме швидшому відновленню української економіки загалом.

Об'єктивно, вищезазначеними напрямами трансформації системи публічного управління сферою охорони здоров'я в Україні в умовах воєнного стану, їх перелік не вичерпується. Головна запоручка ефективної реалізації наведених напрямів трансформації – системний підхід.

Під час здійснення бойових дій та воєнного стану об'єктивно виникає недосконалість прийняття ефективних управлінських рі-

шень у системі публічного управління сферою охорони здоров'я, що у свою чергу призводить до недосконалості надання медичної допомоги у районах проведення бойових дій як військовослужбовцям, так і мирному населенню. При цьому на загальнодержавному рівні у нинішній ситуації питання удосконалення надання медичної допомоги та реабілітації громадян України, які постраждали внаслідок бойових дій, системно не вирішуються [12].

На нашу думку, українському Уряду слід скористатися результативним досвідом інших держав у вирішенні проблеми нагальної трансформації системи публічного управління сферою охорони здоров'я. За ситуації, що склалася, дана трансформація має відбуватися за зразком провідних країн світу у сфері медичного забезпечення, зокрема, таких як: Швейцарія та Ізраїль. А також культивування комплекс пріоритетних завдань щодо якості відтворення капіталу здоров'я населення України у таких аспектах як: розбудова ефективної моделі системи охорону здоров'я в Україні через цифрову трансформацію, збільшення державного фінансування на охорони здоров'я, зокрема, для вирішення проблем морального та фізичного зношення медичного обладнання; упровадження профільних стимулів з метою зменшення темпів міграції медичних працівників; застосування добровільного страхування здоров'я за рахунок роботодавців; активна пропаганда здорового способу життя, а саме: цінностей здоров'язбереження, пріоритетів пов'язаних з профілактикою захворювань, моди на регулярні профілактичні медичні огляди, культури харчування, відмови від поганих звичок [18, с 610].

Сфера охорони здоров'я будь-якої країни світу виконує покладені на неї функції перш за все за рахунок належного публічного управління. Саме за рахунок вдалої системи публічного управління сфера охорони здоров'я набуває ефективності, що сприяє найповнішій реалізації покладених на неї завдань і функцій навіть у найскладніші військово-економічні періоди становлення держави [16; 17].

Воєнний стан – нова реальність сучасної України, що вимагає кардинальної і негайної трансформації системи публічного управління сферою охорони здоров'я з метою ефективного надання допомоги як військовим формуванням, так і цивільному населенню.

457 На період ведення активних бойових дій і воєнного стану
DOI: 10.34132/pard2022.16.08

українська сфера медичного забезпечення як військовослужбовців так і цивільного населення не відповідає чинним вітчизняним вимогам щодо гарантованих обсягів та якості надання медичної допомоги, лікування і реабілітації. На часі актуальним є розбудова воєнної системи охорони здоров'я. Незважаючи на недостатність саме системних рішень і програмних документів щодо побудови воєнної системи охорони здоров'я, заходи, що вживаються компетентними органами публічної влади відносно поліпшення стану медичного забезпечення військових сил та цивільного населення, призводять до певних позитивних результатів. Варто відмітити, що багатовекторні проблеми медичного забезпечення Збройних Сил України, інших військових формувань і добровольчих батальйонів знаходяться під постійною увагою Президента України, вищого керівництва держави та очільників центральних органів виконавчої влади, у підпорядкуванні яких вони знаходяться. Незважаючи на певні об'єктивні і суб'єктивні проблеми в організації медичного забезпечення вітчизняних військових сил, постійно у певній мірі покращується забезпечення військовослужбовців індивідуальними засобами медичного захисту, а військових частин і підрозділів – комплектно-табельним і санітарно-технічним оснащенням, санітарно-транспортними засобами для медичної та аеромедичної евакуації [12].

У сучасних військовим реаліях різко зростає також і актуальність дослідження кризової динаміки, пов'язаної із воєнними діями країни-агресора. В умовах сучасної науки державного управління все більшої ваги набуває проблема публічної влади, її природи, формування та розподілу, зокрема, прийняття ефективних управлінських рішень в умовах воєнного стану. Окремим контекстом залишається проблема взаємозв'язку процесів прийняття управлінських рішень та ефективності комунікаційних процесів, як основи дієвої протидії розростанню кризових процесів. У розвинутих демократичних країнах висока комунікаційна ефективність публічної влади однозначно виступає запорукою успішного функціонування антикризового управління національними економіками в цілому. Тим не менше в умовах сучасної України ми спостерігаємо ще досить багато складних, неоднозначних і далеко не завжди позитивних процесів у динаміці розвитку даної сфери [14].

Поза сферою діяльності наукових установ України залишилися також дослідження з питань визначення науково обґрунтованих державних заходів зі створення ефективної системи медичного забезпечення громадян, які постраждали внаслідок бойових дій, включаючи заходи з проведення їм реабілітації медико-соціального спрямування. Сьогодні потребує термінового наукового обґрунтування методологія створення державної інтегрованої системи медичного забезпечення осіб, які постраждали під час проведення воєнних дій, яка передбачала б вирішення проблеми на державному, міжвідомчому, регіональному і місцевих рівнях.

Результатом її опрацювання та запровадження має стати забезпечення виконання визначених законодавством соціальних гарантій медичного спрямування громадянам України, які постраждали під час повномасштабного російського вторгнення, пошук джерел і запровадження механізму достатнього фінансування, раціонального використання державних коштів і медичних ресурсів на лікування та медичну реабілітацію [12].

Висновки. Отже, у статті сформульовано та вирішено актуальне наукове завдання у галузі державного управління, що полягає в обґрунтуванні визначення та характеристики основних напрямів трансформації системи публічного управління сферою охорони здоров'я в Україні в умовах воєнного стану та збройної агресії Російської Федерації проти України.

Перспективними напрямками подальших теоретико-практичних досліджень з даного напрямку вважаємо такі:

- вироблення державного механізму відшкодування (компенсації) втрат для медичного та фармацевтичного бізнесу внаслідок військової агресії Російської Федерації проти України. (У даному контексті, сьогодні головне завдання сектору охорони здоров'я має полягати у максимальній фіксації всіх випадків руйнувань та пошкоджень для подальшої компенсації з боку держави);
- підготовка управлінських кадрів у сфері військової медицини в умовах воєнного стану;
- особливості дистанційного навчання студентів-медиків в умовах воєнного стану;

improving the mechanisms of interaction between public authorities in the field of health care and the volunteer movement; elaboration of a mechanism for regulating the provision of medical humanitarian aid; reorientation to the domestic manufacturer of medical products and services and medicines. The list of normative legal acts adopted by the Ministry of Health of Ukraine since the imposition of martial law in Ukraine is given as an illustration of the activity of public authorities. The expediency of the adoption of the new Law of Ukraine “On Medicinal Products” (registration № 5547 of 21.05.2021) was substantiated after the end of martial law. The list of internal and external measures to be taken by the leadership of the Ukrainian state to support the domestic economy in general and the medical sector in particular during the military invasion and martial law. It is proposed to build a military health care system in modern Ukraine. The borrowing of elements of the relevant thematic experience of such countries as Switzerland and Israel is argued. Perspective directions of further thematic theoretical and practical researches are determined. Thus, the article formulates and solves a topical scientific problem in the field of public administration, which is to substantiate the definition and characterization of the main directions of transformation of public health management in Ukraine under martial law and armed aggression of the Russian Federation against Ukraine.

Key words: *martial law, armed aggression of the Russian Federation against Ukraine, mechanisms of public administration, public authorities, public administration system, health care, transformation.*

Received: 25.05.22

References

1. Antonova, L., & Kozlova, L. (2020). «International experience of regulation and compliance with ethical norms in the field of healthcare», *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*. (vol. 4). Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1882> [in Ukrainian].

2. *Ekonomika Ukrainy pid chas vijny: operatyvna otsinka, kviten-2022* (Analytychna zapyska). Tsentr ekonomichnoi stratehii [Ukraine's economy during the war: operational assessment, April 2022 (Analytical note). Center for Economic Strategy]. Retrieved from https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2022/04/UKR_%D0%95%D0%BA%D0%B%D0%BD%D0%BE%D0%.pdf [in Ukrainian].

3. Kolomiets, O.O. & Bojko, S.H. (2018). Vyklyky systemi okhorony zdorovya v umovakh rosijskoi ahresii [Challenges to the health care system in the face of Russian aggression]. *Stratehichni priorytety – Strategic priorities*, 3-4, (pp. 84-91) [in Ukrainian].

4. Lekhan, V.M., Kriachkova, L.V. & Zaiarskyj, M.I. (2018). Analiz reform okhorony zdorovya v Ukraini: vid zdobuttya nezalezhnosti do suchasnosti [Analysis of health care reforms in Ukraine: from independence to the present]. *Ukraina. Zdorov'ia natsii – Ukraine. Health of the nation*, 4, (pp. 5-11) [in Ukrainian].

5. Ofitsijnyj vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy [Official web portal of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72012 [in Ukrainian].

6. Ofitsijnyj vebсайт Ministerstva okhorony zdorovya Ukrainy [Official website of the Ministry of Health of Ukraine]. Retrieved from https://docs.google.com/spreadsheets/d/15_8iePwPYjAGlHIVbbw_-p2LleVbnaL29JE74d4jvSc/edit#gid=338820780 [in Ukrainian].

7. Ofitsijnyj сайт analytychnoho vebportalu «Slovo i dilo» [Official site of the analytical web portal «Word and work»]. Retrieved from <https://www.slovoidilo.ua/2022/06/08/novyna/ekonomika/svitovyj-bank-prohnozuye-rizkepadinnya-ekonomiky-ukrayini-rosiyi-ta-sviti> [in Ukrainian].

8. Pro vvedennya voiennoho stanu v Ukraini Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24 liutoho 2022 roku, 64/2022 [On the imposition of martial law in Ukraine Decree of the President of Ukraine, February 24, 2022, 64/2022]. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> [in Ukrainian].

9. Pro vyklyky vijny dlia ukrainskoi systemy okhorony zdorovya ta likarskoho zabezpechennya – Oleksandr Komarida [Oleksandr Komarida talks about the challenges of the war for the Ukrainian healthcare and medical supply system]. Retrieved from <https://www.apteka.ua/article/633523> [in Ukrainian].

10. Pro prodovzhennia stroku diyi voiennoho stanu v Ukraini Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 17 travnya 2022 roku, 341/2022 [On the extension of martial law in Ukraine Decree of the President of Ukraine, May 17, 2022, 341/2022]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2022#Text> [in Ukrainian].

11. Skladne stanovysche tsyvilnoho naseleण्या, iake postrazhdalo vid konfliktu na skhodi Ukrainy: tematychnyj zvit / Orhanizatsiia z bezpeky ta spivrobotnytstva v Yevropi. Spetsialna monitorynhova misiia v Ukraini [The plight of the civilian population affected by the conflict in eastern Ukraine: a thematic report / Organization for Security and Co-operation in Europe. Special monitoring mission in Ukraine]. Retrieved from <https://www.osce.org/uk/ukraine-smm/300286?download=true> [in Ukrainian].

12. Slabkyj, H.O. (2015). Antyterorystychna operatsiia v Ukraini: uroky medychnoho zabezpechennia [Anti-terrorist operation in Ukraine: lessons of medical support]. *Naukovo-praktychnyj zhurnal «Ukraina. Zdorov'ia natsii» – Scientific and practical journal «Ukraine. Health of the Nation», 3* [in Ukrainian].

13. Sliusarevskyj, M.M. (2022). Sotsialno-psykhologichnyj stan ukraïnskoho suspilstva v umovakh povnomasshtabnoho rosijskoho vtorhnennya: nahalni vyklyky i vidpovidi [Socio-psychological state of Ukrainian society in the conditions of full-scale Russian invasion: urgent challenges and answers]. *Visnyk Natsionalnoi akademii pedahohichnykh nauk Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, 4(1)* [in Ukrainian].

14. Storoschuk, B.D. (2022). Pryjnyattya rishen v umovakh kryzovykh transformatsij ekonomichnoi vlady [Decision-making in the conditions of crisis transformations of economic power]. *Naukovyj visnyk Chernivetskoho natsionalnoho universytetu imeni Yurii Fedkoviycha. Seriiia Ekonomika – Scientific Bulletin of Yuri Fedkovych National University of Chernivtsi. Economics series, 834, (pp. 3-12)* [in Ukrainian].

15. Strelchenko, O.H. (2018). Osoblyvosti obihu likarskykh zasobiv na period provedennia antyterorystychnoi operatsii abo zaprovadzhennia voïennoho stanu [Features of circulation of medicines for the period of anti-terrorist operation or imposition of martial law]. Proceedings from MIIM 18: *II Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiia «Zdijsnennia ta zakhyst prav vnutrishno peremischenykh osib» – II International Scientific and Practical Conference «Implementation and Protection of the Rights of Internally Displaced Persons»*. 168. Uzhhorod: Uzhhorod National University [in Ukrainian].

16. Kryshchanovych, M., Antonova, L., Filippova, V., Dombrovska, S. & Pidlisna, T.A. (2021). Impact of covid-19 on the public administration system of the countries in the context of economic management. *International Journal of Management*. Volume 12, Issue 2, pp. 205-214. Retrieved from https://iaeme.com/Home/article_id/IJM_12_02_021 [in Ukrainian].

17. Kryshchanovych, M., Antonova, L., Filippova, V., Dombrovska, S. & Pidlisna, T. (2022). Influence of COVID-19 on the functional device of state governance of economic growth of countries in the context of ensuring security. *International Journal of Safety and Security Engineering*, Vol. 12, No. 2, pp. 193-199. Retrieved from <https://doi.org/10.18280/ijssse.120207> [in English].

18. Hutsaliuk, O., Storozhuk, O. Zhovnirchuk Ya. et al. (2020). Public administration and legal regulation effectiveness in the field of health care in the context of sustainable development. *Revista Genero & Direito*. (Vol. 9), 2. (pp. 599-613) Retrieved from http://dspace.kntu.kr.ua/jspui/bitstream/123456789/9823/1/PUBLIC_ADMINISTRATION.pdf [in English].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Жовнірчик Ярослав Федорович: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, вул. Трьохсвятительська, 4, м. Київ, 01001, Україна.

Yaroslav Zhovnirchuk: V. M. Koretsky Institute of state and law, Tryokhsviatitelska str., 4, Kyiv, 01601, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0002-1378-9923

E-mail: ya.zhovnirchuk @ukr.net

Долот Володимир Денисович: КНП №2 «Дитяча клінічна лікарня №9 Подільського району м. Києва», вул. Копилівська 1/7, м. Київ, 04073, Україна.

Volodymyr Dolot: Children's Clinical Hospital №9 Podolsk district, Kyiv, str., Kopylivska 1/7, 04073, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0003-3303-5034

E-mail: doca6@ukr.net

Антонов Андрій Вячеславович: Державний університет «Житомирська політехніка»,; вул. Чуднівська, 103, м. Житомир, 10005, Україна.

Andrii Antonov: State University of “Zhytomyr Polytechnic”, 103, Chudnivska str., Zhytomyr, 10005, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0003-0495-7056

Email: Antonovav75@ukr.net

відповідного рівня правової ідеології тісно пов'язане з реалізацією принципу законності, спрямованого на запобігання бюрократизму та правовому нігілізму, що, зрештою, сприяє гуманізації публічного управління. Виокремлено низку перешкод у формуванні професійної культури публічних службовців, серед яких: по-перше, суспільство сприймає чиновників як осіб, що служать своїм власним інтересам, по-друге, забюрократизованість владного апарату, по-третє, відсутність у громадян зацікавленості в участі у вдосконаленні діючої системи публічного управління, по-четверте, небажання значної частки публічних службовців щось змінювати. Безумовною проблемою формування професійної культури публічних службовців є те, що абсолютне подолання корупції не можливе, а отже єдиною метою протидії корупції може стати зниження її рівня до того, що не перешкоджатиме розвитку країни, суспільства, економіки, політики, публічного управління.

Ключові слова: корупція, публічна служба, професійна культура, система публічного управління, громадянське суспільство.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Проблематика професійної культури та етичної поведінки у правовому регулюванні діяльності публічних службовців останніми роками стала одним з основних напрямків у наукових дослідженнях в сфері публічного управління. Етичний компонент – один із базових у розробці нової сучасної моделі публічної служби. Регламентація службової поведінки представників органів публічного управління на внутрішньо ціннісному рівні та жорстокий контроль за дотриманням ними високих етичних принципів – неодмінні умови реального підвищення якості діючої системи публічного управління, забезпечення соціальної ефективності влади в цілому та, як результат, підвищення рівня соціальної довіри до системи в цілому й окремих її представників.

Етичні засади державного та самоврядного буття почали ділитися на об'єкти досить суворого соціального контролю та регламентації, зокрема і на нормативно-правовому рівні. Було

засвідчено, що легітимність та життєздатність політичної системи в державі багато у чому знаходиться у залежності від того, наскільки владні інститути та представники вищого керівного складу відповідають панівним суспільним ідеалам та цінностям, а їх поведінка – засадам суспільної моралі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання корупції та професійної культури у системі публічної служби знайшли своє відображення у працях вітчизняних та закордонних дослідників, серед яких слід відмітити наступних: О. Балан, С. Беловол, О. Бондаренко, І. Білоус, К. Ващенко, Ю. Горлов, В. Дзвінчук, О. Длухопольський, Д. Денг, М. Дмитренко, Є. Добковський, В. Ємельянов, О. Євсюкова, Ю. Козар, С. Колишко, О. Корецький, М. Корнієнко, В. Лебедева, В. Мандибура, Д. Малетов, Т. Мельничук, Т. Мілова, Т. Михайлова, Н. Москалюк, І. Наливайко, В. Походієва, Т. Орландо, С. Руель, В. Тertiшник, К. Трошкіна, А. Фаріон-Мельник, К. Хаусер тощо. Разом з тим варто відмітити, що професійна культура публічних службовців є багатоплановим явищем, а поширеність корупції в країні має постійний вплив, що вимагає комплексного дослідження у цьому напрямку.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є визначення рівня впливу корупції на процес формування професійної культури публічних службовців.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з професійних груп, котра привертає увагу як дослідників, так і широкої громадськості, виступають публічні службовці. Залежність рівня добробуту від рішень працівників системи органів публічного управління змушує кожного хоча б іноді спостерігати за перебігом подій, що пов'язані зі сферою публічної служби.

Масштабні перетворення, які в останні роки охопили українську державу, потребують високого рівня компетентності представників системи публічного управління. Адже від публічних службовців, їх розуміння ситуації та конкретних дій багато в чому залежить процес реалізації будь-яких стратегій та програм розвитку.

Низкою дослідників розглядається проблема моральності на основі соціологічного дослідження з соціально-професійних

проблем публічної служби. Опитування було проведено із листопада 2020 р. по січень 2021 р. по різних регіонах України, у ньому брало участь 500 публічних службовців, із них: 201 (43 %) працює в апараті центрального органу влади, 262 (57 %) у місцевому органі влади. Середній стаж роботи респондентів становить 13 років [11].

У ході опитування було встановлено, що переважна більшість публічних службовців повністю (24 %) або швидше погоджуються (34 %) з тим, що бути державним службовцем в Україні престижно. Відповідно, 32 % респондентів швидше не погоджуються, що бути публічним службовцем в Україні престижно, 10 % взагалі не погоджуються з даним твердженням. Крім того, було встановлено, що чим вища категорія займаної посади публічним службовцем, тим вищий показник оцінки рівня престижу бути публічним службовцем в Україні (рис. 1).



Рис. 1. «Чи вважаєте Ви престижним бути публічним службовцем?»

Довіра виступає основним критерієм ефективності функціонування всієї системи публічного управління, що вказує на спроможність публічних службовців виконувати роль медіаторів між публічною владою та представниками суспільства. Не останнє місце у цьому займає процес надання якісних адміністративних послуги. На основі досліджень, проведених Центром Разумкова,

можна говорити про те, що тільки 12 % опитуваних представників публічної служби вважає, що громадяни довіряють публічним службовцям. Окрім того, значна частина публічних службовців має думку, що сьогодні ставлення громадян до представників влади швидше негативне або зовсім негативне (рис. 2).



Рис. 2. «Як Ви вважаєте, чи довіряють люди публічним службовцям?»

Нагальним питанням державної кадрової політики в Україні є забезпечення системи публічної служби достатньою кількістю кваліфікованих спеціалістів, а також формування ефективної системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та атестації кадрів у системі публічної служби.

Оцінки публічних службовців щодо рівня професіоналізму кадрів розділилися. Згідно опитувань 43% респондентів дають оцінку рівню професіоналізму публічних службовців як швидше високий, натомість лише 7% оцінюють його як високий.

Одночасно з цим, 46% респондентів оцінюють рівень професіоналізму представників системи публічної служби як швидше низький, а 4% у цілому вважають його загалом низьким (рис. 3).

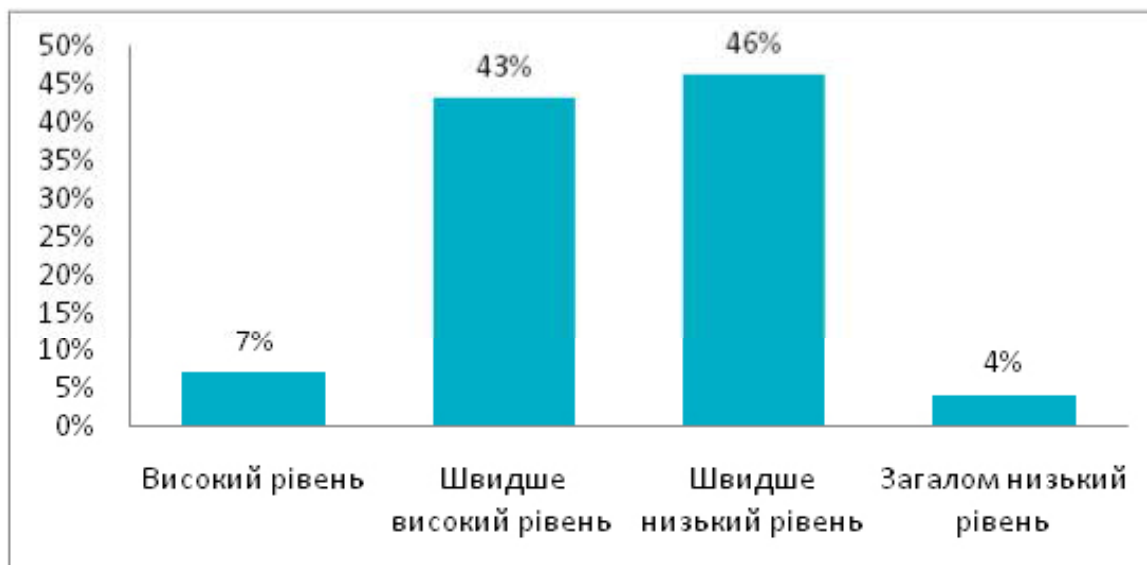


Рис. 3. «Як Ви оцінюєте рівень професіоналізму публічних службовців?»

Серед основних причин доволі низького рівня професіоналізму окремих представників публічних службовців 22 % респондентів вважають недоліки у роботі з добору кадрів на публічну службу, 27 % – процес працевлаштування «за знайомством», 12 % основною проблемою називають низьку якість системи професійної підготовки та перепідготовки публічних службовців в навчальних закладах, 35 % – прийняття на керівні посади працівників не за їх професійними якостями, а за особистим відношенням.

Також у ході опитувань було встановлено, що 36% респондентів вважає, що знання, вміння та навички, котрі були отримані молодими спеціалістами в навчальних закладах, скоріше не відповідають сучасним вимогам публічної служби (рис. 4).

В оцінці гостроти проблеми моральності публічних службовців переважна більшість опитаних вважають проблема моральності стоїть дуже гостро (30 %) або не дуже гостро (41 %).

І хоча показники доволі посередні, все одно це питання потребує більшої уваги, оскільки це внутрішнє оцінювання, котре, як правило, більш позитивне, аніж зовнішнє. Тобто можна зробити висновок, що питання моральності потребує уваги з боку як науковців, так і практиків (рис. 5).

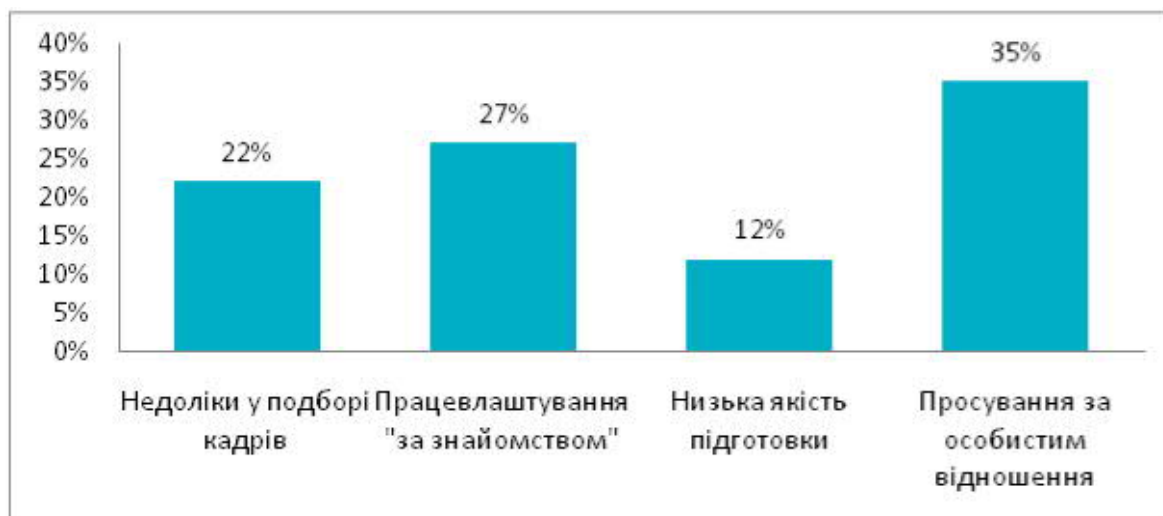


Рис. 4. «Що на Вашу думку є причиною низького рівня професіоналізму публічних службовців?»



Рис. 5. Оцінка гостроти моральності публічних службовців

При підведенні результатів опитування було виділено низку негативних аспектів, які є у публічних службовців (табл. 1).

Таблиця 1

Негативні якості, які найбільш притаманні публічним службовцям

Негативні якості	Відповіді, %
Недобросовісне виконання своїх обов'язків	33,4%
Недотримання прав та свобод громадянина	10,2%
Надання переваги окремим громадянам, соціальним групам та організаціям	31,1%
Використання службового положення в особистих корисливих цілях	36,5%
Безвідповідальне ставлення до своїх службових обов'язків	26,4%
Байдуже, неповажне ставлення до людей	30,8%

Аналізуючи дані з Таблиці 1, видно, що з 6 негативних якостей 4 має більше 30% відповідей. Подібне оцінювання дає змогу говорити про наявність на публічній службі негативних якостей морального характеру, котрі заважають об'єктивному виконанню службових обов'язків. У цьому також поруч із негативними властивостями було виділено низку причин аморальної поведінки публічних службовців (табл. 2).

Таблиця 2

Причини аморальної поведінки службовців

Причини	Відповіді, %
Слабка правова регламентація поведінки	16,5%
Загальне падіння моральності у суспільстві	18,3%
Відсутність належної вимогливості вищих органів, керівників	19,8%
Погані матеріальні умови життя	28%
Відсутність належного контролю з боку суспільства	11,6%

Соціологічне дослідження, яке було проведено у 2020 р. Центром Разумкова методом опитування охопило 600 респондентів [5]. Одним з питань було щодо асоціацій, пов'язаних з публічною

службою. Як свідчать результати опитування (рис. 6), позитивні і швидше позитивні асоціації про публічну службу виникають у переважної більшості самих службовців та у приблизно третини пересічних громадян. Як бачимо, розбіжність достатньо велика та характеризує загальну тенденцію щодо негативного відношення громадськості до представників влади.

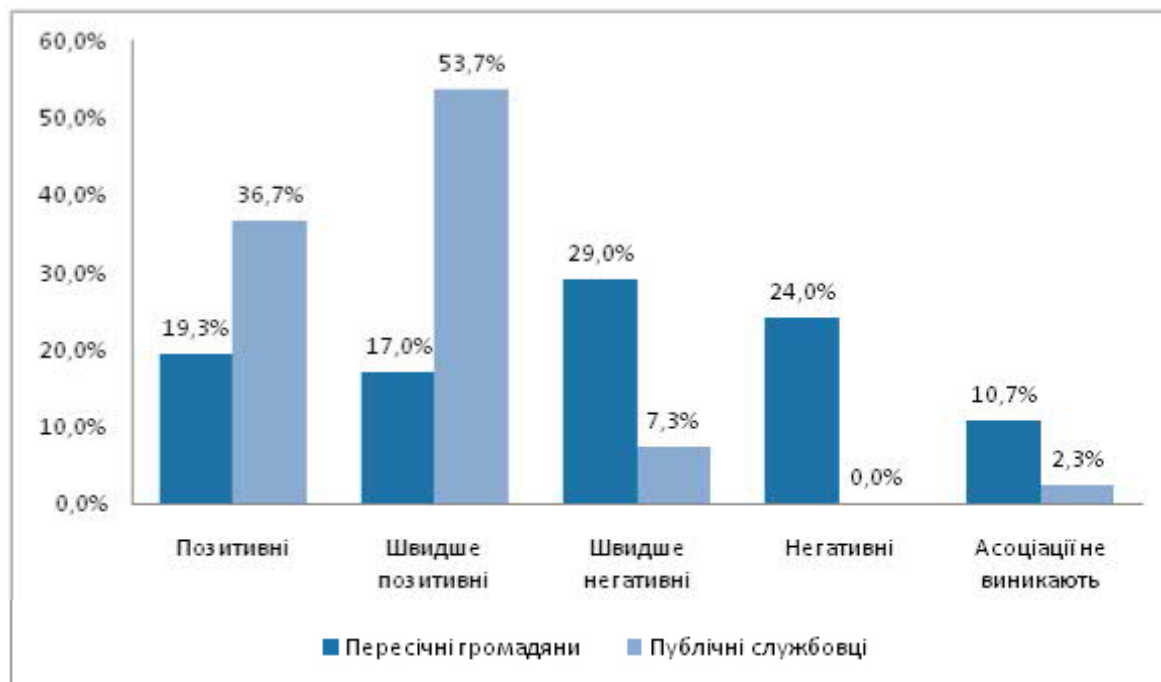


Рис. 6. Асоціації, що виникають по відношенню до публічної служби.

В плані надання характеристики професійній культурі представників органів публічної влади корисними є також результати опитувань щодо причин привабливості публічної служби для самих службовців, котрі проводилось Центром Разумкова у 2015 та 2020 рр. (табл. 3).

В опитуванні 2020 р., порівняно з опитуванням 2015 р., помітно, що відмічається велика кількість службовців, які орієнтовані на надійність праці та заробітку загалом. При цьому спостерігається зниження приблизно на 10 % бажаючих приносити користь людям, працювати на благо країни та проявити себе на роботі [15].

Таблиця 3

**Привабливі сторони публічної служби для
самих службовців (%)**

Привабливі сторони	Опитування 2015 р.	Опитування 2020 р.
Надійність роботи, заробітку	51,0	75,3
Можливість приносити користь людям	48,6	36,7
Можливість проявити себе	35,0	24,8
Можливість працювати на благо країни	30,7	18,3
Можливість бути в курсі всього нового, що відбувається в країні	24,1	31,5
Можливість зробити кар'єру	21,8	18,2
Соціальні гарантії	18,3	21,8
Можливість впливати на інших людей, бути причетним до влади	5,4	1,3
Можливість потрапити в коло «потрібних» людей, завести потрібні знайомства	4,7	10,3
Можливість за допомогою роботи чиновником вирішити особисті завдання (отримати квартиру, влаштувати когось на роботу)	1,2	3,7

Але з іншого боку самі працівники органів публічної влади очима пересічних громадян уявляються по-іншому (табл. 4). Широка громадськість вважає, що для чиновників робота у системі публічної служби може бути цікавою, по-перше, стабільністю та соціальною захищеністю, по-друге, можливістю отримати незаконні доходи або іншу користь, по-третє, статусом у суспільстві.

Таблиця 4

Думки пересічних громадян про привабливі сторони публічної служби (%)

Сторони публічної служби	Опитування 2015 р.	Опитування 2020 р.
Статус та значимість організації	56,0	51,3
Можливість отримання «лівих доходів»	57,7	61,3
Стабільність	82,3	78,0
Можливість рішення особистих проблем	28,0	32,3
Можливість просування по кар'єрних сходах	14,7	14,3
Високий соціальний статус	14,0	9,7
Зарплата	2,7	2,3
Можливість професійного зростання	14,7	2,3
Комфортні умови праці	14,3	7,3
Нормований робітник день	26,7	24,3
Самореалізація	14,7	7,0
Служіння країні	11,7	2,3
Навчання за рахунок організації	20,7	12,3

Система публічного управління України сьогодні потребує професійно підготовлених управлінців, які володіють достатніми знаннями і навичками у тому, щоб ефективно виконувати свої професійні обов'язки, вирішувати соціальні та економічні проблеми в умовах реформ.

Українські експерти визнають дефіцит кваліфікованих кадрів у всіх сферах. І якщо на рівні органів державної влади цю проблему вдається вирішити за рахунок ресурсів, сконцентрованих у регіональних центрах, то на рівні місцевого самоврядування у тих

населених пунктах, де існує значна нестача фінансів, залучити до роботи кваліфіковані кадри та (або) навчити досить складно [1].

У 2020 р. Національним агентством України з питань державної служби було проведено дослідження потреб місцевого самоврядування у плані кадрового забезпечення та комплектації кваліфікованими спеціалістами. Власний рівень компетентності у питаннях місцевого самоврядування респондентами було оцінено як задовільний – 3,67 бала за 5-бальною шкалою. Проте багато учасників, відзначили, що їхній рівень дозволяє вирішувати робочі питання сьогодні, але, на жаль, недостатній для подальшого розвитку та просування у професійній діяльності [4].

Під час вибору програм професійної підготовки та перепідготовки представникам місцевого самоврядування насамперед цікаві такі курси, в яких переважає практико-орієнтована освіта, а також є обговорення конкретних проблем місцевого значення.

Окремо обговорювалися кращі форми навчання у програмах перепідготовки та підвищення кваліфікації. Переважна більшість учасників опитування найбільш прийнятним назвали дистанційне навчання.

За результатами дослідження було встановлено, що навчання публічних кадрів для системи публічного управління має будуватись на таких принципах:

- практична орієнтованість;
- дистанційність;
- інтерактивність;
- активні форми спільної роботи [8].

Як показав аналіз потреб, найбільш актуальними напрями підвищення кваліфікації за загальними короткостроковими програмами підвищення кваліфікації є: запобігання корупції (21,8 %), підвищення рівня володіння державною мовою (14,3 %), комунікація та взаємодія (8,9 %), управління змінами (8,3 %) (рис. 7). Загалом відмічається потреба у професійному зростанні публічних службовців на місцевого рівні у напрямку розвитку особистісних якостей та у питаннях реалізації управлінської діяльності в умовах швидкоплинних змін [5].



Рис. 7. Найбільш актуальні напрями підвищення кваліфікації публічних службовців

Для вивчення моральної культури публічних службовців Миколаївської області у 2021 році було проведено соціологічне дослідження методом анкетного опитування. Як респондентів виступили публічні службовці Миколаївської області. Всього було опитано 290 публічних службовців.

Одна зі складових іміджу професії — це портрет професіонала. Було виділено 18 особистих та 10 професійних якостей публічних службовців. У ході дослідження було виявлено думку респондентів про необхідність володіти цими якостями. У п'ятірку найважливіших, на думку опитаних, професійних якостей публічних службовців увійшли до порядку спадання:

- вміння застосовувати на практиці отримані знання та навички (81,8 %),
- знання спеціальних галузей права та специфічних законів (73,9 %),
- здатність здійснювати професійну службову діяльність відповідно до норм законодавства (55,3 %),
- вміння застосовувати інформаційно-комунікаційні технології (51,9 %)
- здатність організувати документообіг у процесі провадження професійної службової діяльності (51,9 %).

До п'ятірки лідерів особистих якостей потрапили такі якості як відповідальність, чесність (порядність), працездатність, вміння організувати та планувати свою працю, старанність (табл. 5).

Таблиця 5

Особисті якості публічних службовців

Якості	Повинні мати, %	Сформовані у себе, середній бал
Відповідальність	85,6	4,79
Чесність, порядність	59,6	4,8
Працездатність	50,3	4,72
Уміння організувати та планувати свою працю	46,9	4,5
Старанність	44,2	4,73
Вміння будувати відносини у робочому колективі	37,7	4,62
Доброзичливість	31,8	4,59
Здатність розвиватися	31,5	4,51
Врівноваженість	30,8	4,39
Самостійність у роботі	27,7	4,57
Організаторські здібності	24,3	4,17
Вибагливість	24,0	4,32
Схильність до взаємодопомоги, співпраці	20,2	4,65
Принциповість	11,0	4,31

продовження таблиці 5

Підприємливість	3,4	3,85
Ініціативність	16,4	4,04
Уміння «подати» себе	6,8	4,96
Цілеспрямованість	13,4	4,43

У ході дослідження також були вивчені професійні мотиви та цінності публічних службовців. Аналіз мотивації проводився за двома параметрами – провідні мотиви вступу на службу (вибір професії) та найбільш мотивуючі сторони роботи (професійний та особистісний розвиток). Переважним у службовців є інструментальний тип мотивації:

– провідним мотивом для вступу на службу опитані назвали стабільний заробіток та соціальні гарантії (його відзначили 55,6 % респондентів).

Найважливішою стороною роботи виступає знову ж таки надійність, соціальні гарантії (55,3 %) та стабільний заробіток (30 %).

На другому місці професійний тип мотивації:

- бажання отримати досвід роботи (39,4 %)
- зробити довгострокову кар'єру (19,7 %),
- високий престиж служби (16,7 %),
- інтерес до самої діяльності (57,3 %).

Наступна за значимістю група життєвих цілей службовців пов'язана з комфортними умовами життя (44,7 % опитаних) та матеріальним становищем (35,3 %). Далі слідує самореалізація та саморозвиток (33,3 %), спілкування з колегами та друзями (26,3 %). Бажання приносити користь людям як життєву мету відзначив лише кожен п'ятий опитаний. Практично не значущими для службовців виявилися цінності та цілі особистого характеру, які пов'язані з суспільною, культурно-дозвільною, спортивною діяльністю, досягненням свободи та незалежності, пошани та поваги [18].

Останній вимір професійної ідентичності службовців самоідентифікація з соціальною групою. Переважна більшість (86,8

%) опитаних публічних службовців відносять себе до середнього класу, і 11 % ідентифікують себе з представниками нижчого класу. Якщо взяти показники зарахування до середнього класу (характер праці, освіта, дохід, наявність власності), то у публічних службовців присутні в повному обсязі лише два з них – розумовий характер праці, наявність вищої освіти.

Отже, можна зробити невтішний висновок про те, що на сьогоднішній час сутність професійної діяльності представників системи органів публічного управління характеризується високим рівнем складності, значною часткою складної роботи з інформацією, а також значно вираженою творчою складовою. В усталеному у публічних службовців уявленні про імідж професіонала, на першому плані стоять такі кваліфікаційні якості, як знання нормативно-правової бази та вміння практично застосовувати отримані навички. Не останнє місце також займають працездатність, старанність, відповідальність, вміння організувати і планувати свою працю, чесність, орієнтація на стабільний заробіток та пакет соціальних гарантій. Представники публічної служби доволі умотивовано кваліфікують себе як представників середнього класу у стратифікації українського суспільства, на основі їх соціального становища. Однак, у зв'язку з невисокими матеріальними статками великої частини публічних службовців, їх все ж таки не зовсім правильно відносити до середнього класу.

Збільшення вимог до рівня етичної поведінки публічних службовців – одна з основних прерогатив проведення реформ у державі та розвитку системи публічної служби за прикладом розвинених країн. Етичні цінності та гнучкість реагують на вимоги громадянського суспільства, як компоненти управління та загалом стають все більш значущими у сучасному світі [9].

З метою забезпечення реалізації принципу законності приймаються окремі акти про принципи поведінки публічних службовців. Так у США в 1958 р. було прийнято Кодекс поведінки державних службовців, положення якого пізніше неодноразово уточнювалися і доповнювалися іншими актами, у тому числі Виконавчим наказом Президента США 1990 р., в якому затверджено

«Загальні принципи етичної поведінки членів уряду та службовців США», оновленим Актом про етику поведінки державних службовців США 1978 р., кодексом етичної поведінки членів Сенату США 1977 р., Кодексом поведінки членів Палати представників Конгресу США 1977 р. [20].

Найважливіша мета їх прийняття не тільки неухильне виконання правил поведінки публічних службовців, а й «добитися повної переконаності кожного громадянина США у чесності та щирості зусиль федерального уряду». Тому публічним службовцям поставлено у обов'язок не тільки чесно і професійно виконувати свої службові повноваження, а й не допускати дій, які можуть бути розтлумачені як порушення. Ці акти виступають як серйозний бар'єр на шляху можливих зловживань і стримують розвиток корупції на публічній службі [22].

Основу діяльності публічної служби, її обов'язків та цінностей становлять Конституція та закони Канади, принципи відповідального управління встановлює Ціннісний етичний кодекс Канади. Публічні службовці зобов'язані не просто дотримуватися законів, а й уникати підозр у негідній поведінці. Реформа державної служби Канади, переважно, слугувала змінам культури взаємовідносин публічних службовців та громадян при поєднанні етичних та нормативних регуляторів. Керівник несе відповідальність за організацію постійного діалогу (між різними рівнями службовців та в рамках кожного з цих рівнів) про роль етичних цінностей та моральних стандартів публічної служби, що не менш важливе, ніж суто професійні якості. Один із його обов'язків впроваджувати у свідомість підлеглих ідеологію служіння громадянам, платникам податків як пріоритетного вектору їхньої діяльності. «Публічна служба для людей – одне з найкоротших і найчастіше повторюваних формулювань цього пріоритету» [23].

Між керівником та підлеглими мають існувати відносини взаємної довіри. І тут дуже важлива норма, позначається як «можливість говорити керівництву правду», крім тих випадків, коли правда з тієї чи іншої причини керівнику неприємна або він не згоден з точкою зору підлеглого. Ця моральна норма має діяти

на всіх рівнях, починаючи від зв'язків вищого керівництва зі своїми заступниками до зв'язків на низовому рівні. Тільки це забезпечує довіру та необхідний контакт верхівки з реальністю. Протилежна постановка питання породжує лицемірство, цинізм і досить швидко підриває цінності публічної служби та її негативно впливає на її ефективність [6].

Реалізація принципів порядності, об'єктивності, чесності, неупередженості на основу безкорисливості, принциповості, підзвітності та відкритості діяльності публічних службовців – те на чому заснований моральний кодекс публічного службовця Великобританії. У свою чергу, Кодекс дій службовця Міністерства закордонних справ Японії виходить із принципу служіння народу та забезпечення довіри населення.

У сучасному Китаї перед публічними службовцями виділяються вимоги служіння народу та дотримання дисципліни та законів серед «восьми правил честі та доблесті», порушення законів вважається ганьбою та ганебною справою. Це визначається тим, що спостерігається «змагання з бігу наввипередки» між двома напрямками – розкладанням та корупцією серед чиновників з одного боку, а з іншого – реформами [19].

Безперечно, формування у публічного службовця відповідного рівня правової ідеології тісно пов'язане з реалізацією принципу законності, спрямованого на запобігання бюрократизму та правовому нігілізму, що, зрештою, сприяє гуманізації публічного управління.

Підсумовуючи викладене, слід наголосити, що регулювання діяльності публічних службовців лише на рівні цінностей та етики – одна з найважливіших передумов становлення системи публічної служби та розвитку держави. З метою визначення напрямів розвитку професійної культури як чинника підвищення престижу публічної служби доцільно проводити дослідження думки самих публічних службовців щодо стану професійної культури органів публічної влади.

Технологічно і методично зближуючись з комерційними структурами, публічна служба не повинна і не може втратити

свою специфіку, яка якісно відрізняється від інших організацій та громадських інститутів. Основне у цій специфіці служити громадським інтересам, а не інтересам окремих фінансово-промислових груп.

Щоб виявити це в умовах змін, потрібна особлива увага до моральних принципів та цінностей службовців. Інакше публічну службу неминуче завоює вал корупції та інших зловживань, пов'язаних із ймовірністю здійснювати торгівлю від імені держави впливом, різноманітними економічними та адміністративними ресурсами [3].

Крім цього, є ще й власне політична необхідність різко звернути увагу до морального аспекту публічної служби. Вона обґрунтована серйозним та небезпечним критерієм в умовах навіть обмеженої демократії, падінням рівня довіри населення до чиновництва.

Щоб бути реально чинним, етичний кодекс не повинен обмежуватись простим перерахуванням загальних положень та правил. Отже, кодекси задають службовцям рольову модель поведінки. «Щоб уникнути цього, необхідні механізми та заходи, які забезпечуватимуть практичне функціонування закладених у кодексах принципів» [17].

Результати свідчать, що на сьогоднішній день система морального укладу публічних службовців далеко не досконала і потребує комплексного поліпшення. Необхідно докладніше розглянути недоліки цієї системи, тому що ці недоліки перешкоджають діяльності та подальшому розвитку. Це визнається як бар'єри у формуванні професійної культури публічних службовців.

Так, на шляхах розбудови системи взаємовідносин держави та суспільства, що уособлені владним апаратом та населенням, необхідно спочатку розглянути низку перешкод.

Насамперед, перше, це те, що в Україні публічна служба не стала по-справжньому державною, тобто службою на користь загалом усієї державі, а значить суспільству та кожному окремому громадянину. У практичній діяльності системи публічного управління успадкована багато в чому стара система, коли службовець знаходиться у

публічно-правових відносинах не з державою, а лише з конкретним органом публічної влади та її керівником. Це негативно впливає на роботу з інститутами громадянського суспільства та загалом з людьми.

Друга перешкода – це масштаби відсторонення громадян від влади як результат забюрократизованості владного апарату. На думку окремих дослідників, подібне відсторонення сьогодні навіть більше, аніж у період радянських часів [16].

Третя перешкода на шляху налагодження взаємодії між державою та інститутами громадянського суспільства – відсутність у громадян яскраво вираженого бажання приймати участь у процесах вдосконалення організації та функціонування системи публічного управління або окремих владних. Багато в чому це обумовлено тим, що владні органи та їх посадові особи в очах значної частини громадян мають негативний імідж. Як свідчать численні соціологічні опитування, цей імідж сформувався під впливом багатьох чинників, серед яких переважають два.

Перш за все, це вплив на населення традицій патерналізму, коли люди вважають, що держава зобов'язана по-батьківськи дбати в соціальному плані про кожного. Але в умовах лібералізації економіки та соціальної сфери населення починає розуміти, що сподіватися слід лише на себе. Звідси й недовіра до чиновників. Друга причина зниження авторитету публічної служби криється у фактах нестримної корупції та розкрадання з боку чиновників. В гласності подібні факти рано чи пізно через ЗМІ стають надбанням громадськості і це, звичайно ж, не працює на позитивний імідж публічної служби [2].

Четверта перешкода, що перешкоджає зближенню держави та суспільства – небажання значної частини публічних службовців орієнтуватися на відкритий діалог із громадськістю. Це традиційна «хвороба» вітчизняної бюрократії. Проте, багаторічний досвід західних демократій показує, що альтернативи перетворенню владних структур на відкриту та прозору систему для суспільства та взаємодіючу з ним не існує.

Сьогодні суспільство потребує перегляду української традиції домінування держави та публічної служби над ним та відмови від традиції піднесення чиновництва. Необхідно створити справді публічну службу, відповідальну не перед партією, не перед лідером, нехай навіть демократично обраним, а перед суспільством, яке, зрештою, утримує цю службу.

Таким чином, етичний принцип служіння державі та суспільству вимагає від публічних службовців сумлінної, чесної, високопрофесійної та ефективної службової діяльності із забезпечення виконання повноважень держави та її органів на благо українського суспільства. Служіння державі та суспільству – це не лише правова норма, а й моральна цінність.

Держава вимагає від публічних службовців, насамперед, позиції політичної нейтральності, свідомої лояльності та на цій основі сумлінного служіння державі та носію влади – народові України.

Це проявляється у вірності системи публічного управління конституційному ладу, у підтримці загальнополітичного курсу держави, визначеного у діючих законах та інших нормативних документах.

При отриманні даних про вчинення корупційних дій та правопорушень, владні структури зобов'язані передати дані у відповідні правоохоронні органи, де проводитимуться перевірки таких відомостей, та ухвалюватимуться рішення у відповідність до закону [10].

У зв'язку з наявністю в Україні корупційних відносин, які формувалися протягом багатьох років, вони стають невід'ємними елементами публічного управління, де навряд чи можна розраховувати на масовий перехід до демократичних, етично виважених та професійних практик, що обмежують і виключають корупційні прояви.

У силу системної корупції за її нестійкості та складності, створюються та розробляються програми про протидію та подолання корупції на тривалий термін, де вживають заходів та механізмів у боротьбі з нею, але неможливо повністю уникнути цих проявів [12].

Цю ситуацію можна порівняти аналогічно до ситуації у боротьбі зі злочинністю, де злочинність не сприймають вже як проблему, яка не створює проблем у сфері публічного управління, економіки та перешкод у розвитку суспільства.

Єдиною метою протидії корупції може стати зниження її рівня до того, що не перешкоджатиме розвитку країни, суспільства, економіки, політики, публічного управління. Поки що на даний момент для держави це мета, отже, будуть існувати та реалізовуватись механізми протидії корупції. На даний момент корупцію сприйматимуть у суспільстві як ризиковану та високоприбуткову діяльність у тому сенсі, що саме корупційні відносини дозволяють надійно та швидко вирішувати проблеми для цієї ситуації в країні [13].

Але навіть у цей складний період для держави не повинно бути жодних відхилень для боротьби з корупцією. Найменше розслаблення може призвести до повної руйнації у державі, її системи в цілому, тому необхідно створювати та вживати заходів та механізмів усунення корупції. Також необхідно залучати громадян для більш ефективного вирішення цих завдань. Спільна боротьба громадян та правоохоронних органів у протидії корупції буде більш результативною [7].

Так, як участь громадян вважається не менш важливою у боротьбі з корупційними діями, така участь може бути особливо корисною у підготовці, виконанні та контролі будь-яких прийнятих рішень у системі публічного управління.

У зв'язку з цим мають вироблятися антикорупційні механізми, які являтимуть собою цілеспрямовану діяльність органів публічної влади щодо запобігання, припинення корупційних проявів та усунення причин, умов, що породжують корупцію [21].

Також варто приділити увагу конфліктам інтересів на публічній службі, що є досить складною теоретичною та практичною проблемою. Це недостатньо розроблене з точки зору методології явище, що має не певну характеристику з розмитими межами між приватними, державними, самоврядними та суспільними інтересами, яка дуже важко піддається внутрішньому та зовнішньому контролю.

У проблеми немає чітких та ясних рішень у механізмі запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, що не дозволяє застосовувати його як універсальний.

В даний час є прогалини у процедурі обмеження (відмови) публічного службовця від особистих інтересів, здатних призвести до конфлікту інтересів, а також вжиття заходів у відмові від отримання вигоди, доходів, подарунків, презентів, передачі цінних паперів, акцій тощо. Також розглядається відсутність оцінних критеріїв в ефективності врегулювання конфлікту інтересів та не стабільна ситуація з функціонуванням антикорупційних органів.

Проблема конфлікту інтересів на публічній службі неминуха і повністю усунути її неможливо, тому варто розглянути якісь заходи в її ефективному врегулюванні. Також з цією метою необхідно побачити причини її виникнення, динаміку розвитку конфлікту, щоб була можливість знизити цей рівень у конфліктній ситуації, була можливість керувати та вирішувати.

У Законі України «Про запобігання корупції» зазначено, що на публічній службі передбачені принципи щодо врегулювання конфлікту інтересів, де не повинно торкатися захисту прав і свобод людини та громадянина, розвивати та впроваджувати механізми протидії корупції, удосконалити системи політичних, соціально-економічних, правових, культурних відносин, як на державному та самоврядному рівнях, так і на рівні особистих інтересів, де буде головним досягненням це вирішення громадських питань.

В даний час важливим є орієнтир у питаннях вирішення конфліктів інтересів на вжиття заходів щодо виявлення та усунення причин та умов виникнення конфлікту інтересів. Хоча у законодавстві вважається недостатньо способів використання врегулювання конфлікту інтересу на публічній службі, але вони все одно існують.

У зв'язку з цим цілком зрозумілою стає вимога соціально активної громадськості та пересічних громадян про перегляд у законодавчому порядку статусу публічного службовця, про його принципи служіння державі та народу. Саме тому сьогодні необхідно вживати будь-яких заходів для підвищення престижу, іміджу

публічної служби. Що у свою чергу, неможливо без зміни шкали мотивації роботи у органах публічної влади. Відродження таких важливих понять для професійної культури працівників органів публічної влади, як: громадянськість, патріотизм, професійний обов'язок, справедливість, професійна честь і гідність [14].

Всі поняття пов'язані з почуттям причетності службовця до справ держави, гордості за свою країну, відповідальності перед суспільством, державою, колегами, перед самим собою, усвідомлення ним своєї суспільної цінності, сумлінним та якісним виконанням своїх службових обов'язків.

Однією з норм етики, що дозволяє публічному службовцю відстоювати і захищати суспільний інтерес на противагу корпоративним інтересам, є право службовців не виконувати розпорядження свого керівництва, якщо воно перебуває у суперечності з Конституцією України, діючими законами та правам людини і громадянина.

В цьому випадку публічний службовець може не тільки не погодитися, а й з професійної точки зору повинен рішуче заявити про своє незгоду з підготовкою та здійсненням незаконних розпоряджень.

Такий підхід дозволить також забезпечити розвиток та наслідки такого конфлікту, детальну та системну розробку коштів, способів та методів попередження та вирішення конфлікту інтересів, здійснення оцінки ефективності його врегулювання з метою виключення ситуації, яка може спровокувати його повторення та призвести до корупційних проявів.

На підставі викладеного можна зробити низку висновків:

Перше – це позиція політичної нейтральності, свідомої лояльності та на цій основі сумлінного служіння державі та єдиному носію влади – народові України. Це має виявлятися у вірності публічних службовців конституційному ладу, на підтримку загальнополітичного курсу держави, визначеного у законах, указах Президента, постановах Кабінету Міністрів, а також інших нормативно-правових актів, що разом становлять діючу нормативну базу.

Сьогодні практично у всіх цивілізованих країнах публічному службовцю заборонено не лише виступати проти конституційного ладу, а й брати участь у страйках або захищати право на страйк, використовувати своє службове становище для впливу на результати виборів. Поряд із цим, забороняється вести будь-яку політичну діяльність під час виконання службових обов'язків, брати участь у мітингах, висловлюватися з гострих політичних питань у засобах масової інформації.

Отже, на публічній службі не повинно бути місця політичним симпатіям та антипатіям. Але це, якщо дивитися на проблему загалом. Насправді відбувається інакше. Тому публічній службовець повинен служити насамперед державі та своєму народу. Тут для працівників органів публічної влади виникають проблеми не так правового, як морального характеру.

Друга вимога принципу служіння державі та суспільству – служіння не конкретним органам публічної влади, не особі, яка заміщає керівну публічну посаду і не своїй корпоративній групі, а лише Конституції, державі та через неї народові. Тобто, це некорпоративний, неособистісний та високоморальний підхід до організації публічної служби та її кадрового забезпечення.

Справді, публічний службовець має слугувати не окремим лідерам, групам, кланам, а забезпечувати загальнодержавні інтереси, бути відданим державі та народу. Важливо, щоб це закріпилося у правовій свідомості корпусу публічних службовців, а й у духовному, моральному рівні кожного керівника, перетворилося на внутрішню цінність і установку. «Публічна служба ніколи не стане по-справжньому ефективною та соціально орієнтованою, якщо вона буде слугувати егоїстичним, вузькогруповим, меркантильним інтересам. Для сучасної кадрової політики у сфері публічної служби це найзлободенніша проблема, яку необхідно вирішувати.

Сьогодні у нас складається система, коли державна та регіональні управлінські команди формуються і, відповідно, в певній мірі змінюються з приходом нових вищих керівників. Такий підхід до вирішення кадрових питань призводить до постійних та масових кадрових змін, до байдужого ставлення чиновників до

проблем та долі держави чи регіону, до чиновницької служби лише «за страх», а не «за совість».

Досвід показує, що попри відомі зусилля політичної еліти «перетягнення» на свій бік державного апарату це їй не зовсім вдається. Чиновництво залишається прихильним до своїх корпоративних інтересів. Політична свідомість та професійна культура представників органів публічної влади виявилися менш політизованими, ніж передбачалося аналітиками. Це більше позитивна тенденція, ніж негативна, бо вона свідчить про те, що у громадській думці службовців утвердилося розуміння – служити треба не особистостям, а державі загалом. Але це тенденція не підтверджує і абсолютну готовність українських чиновників служити державі, а тим більше народові. Вона ще раз нагадує, що бюрократія служить насамперед своїм інтересам.

Третя вимога етичного принципу служіння державі та суспільству – це публічність публічної служби, тобто надання їй характеру публічної, а не «державної та самоврядної служби», яка б забезпечувала загальний, сукупний інтерес держави, суспільства та особистості. За такого підходу публічна служба має максимально повно відповідати критеріям професіоналізму, соціальності, моральності, духовності.

Четверта вимога цього принципу – це відкритий, «прозорий» характер публічної служби. Принцип гласності має стати для неї основним. Ця вимога передбачає, що сучасна публічна служба не повинна бути закритою «чорною скринькою». Навпаки, вона має бути відкритою для громадянського суспільства у межах чинного законодавства.

Висновки. Аналіз проблеми показує, що основними умовами ефективного служіння працівників органів публічної влади державі та суспільству є такі.

Насамперед – це сувора реалізація демократичного принципу поділу гілок влади на законодавчу, виконавчу та судову. Ця умова вимагає не лише поділу владних повноважень, а й поділу відповідальності між політико-адміністративними структурами. Крім того, цей принцип передбачає координування та баланс влади

та окремих органів, наявність системи взаємних стримувань та противаг, їхню взаємодію на принципах субсидіарності, тобто угоди та можливості при необхідності втручатися у компетенцію іншої гілки влади за згодою останньої.

Друга умова – демократизація всієї системи кадрової політики та діяльності у сфері публічної служби. Ця умова передбачає відмову від підбору та розстановки кадрів на основі пріоритетності принципів політичної лояльності та особистої відданості та посилення ролі колегіальності при прийнятті кадрових рішень. Досвід показує, що цьому сприяє реалізація принципу конкурсного відбору на публічну службу, висування на посаду за критеріями ділових та моральних якостей, професіоналізму та компетентності.

Третя умова підвищення якості служіння державі та суспільству – взаємодія держави та громадянського суспільства, соціальний контроль за системою публічної служби. У демократичному суспільстві публічна служба не може не бути інститутом, відкритим для соціального контролю. Багаторічний вітчизняний та закордонний досвід свідчить, що ні публічна служба загалом, ні кожен чиновник зокрема не можуть перебувати поза таким контролем.

Стаття надійшла до редакції: 05.03.22

CORRUPTION AS ONE OF THE OBSTACLES IN FORMING THE PROFESSIONAL CULTURE OF PUBLIC SERVANTS

Yaroslav Zhovnirchuk, Doctor of Sciences of Public Administration, Professor, of V. M. Koretsky Institute of state and law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

Serhii Tymofieiev, PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration of Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine.

The article is devoted to the complex and multifaceted process of forming the professional culture of public servants, which is accompanied by a number of problems of a socio-economic, political and cultural nature, one of which is widespread corruption. Based on the analysis, it was found that trust is the main criterion for the effectiveness of the entire public administration system, which indicates the ability of public servants to play the role of mediators between public authorities and representatives of society. It was determined that among the main reasons for the rather low level of professionalism of individual representatives of public servants, a significant number of citizens consider shortcomings in the work of recruiting personnel for the public service, the employment process “by acquaintance”, as well as the acceptance of employees to managerial positions not on the basis of their professional qualities, but on personal relationship, which is a direct manifestation of corruption in the public service system of Ukraine. There is a constant interest in improving the qualifications of public officials on the topic of corruption prevention, which is due to both the high level of corruption and frequent changes in the regulatory and legal framework. It has been proven that the formation of a public official at the appropriate level of legal ideology is closely related to the implementation of the principle of legality, aimed at preventing bureaucracy and legal nihilism, which ultimately contributes to the humanization of public administration. A number of obstacles in the formation of the professional culture of public servants have been singled out, including: firstly, society perceives officials as serving their own interests, secondly, the bureaucratization of the power apparatus, thirdly, the lack of interest of citizens in participating in the improvement of the existing system of public administration, fourthly, the reluctance of a significant part of public servants to change something. The absolute problem of forming the professional culture of public servants is that the absolute overcoming of corruption is not possible, and therefore the only goal of combating corruption can be to reduce its level to a point that does not hinder the development of the country, society, economy, politics, and public administration.

Key words: *corruption, public service, professional culture, public administration system, civil society.*

Received: 05.03.22

References

1. Administrative culture. Subcultures in the field of administration. Retrieved from <http://um.co.ua/8/8-15/8-151239.html>. [in English]
2. Belovol S. Legislative regulation of issues of parliamentary ethics in the countries of the European Union. Information certificate prepared by the European Information and Research Center at the request of the People's Deputy of Ukraine. 24 p. Retrieved from <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28943.pdf> [in Ukrainian]
3. Bondarenko O. S., Maletov D. V. (2022) Typolohizatsiia koruptsii: teoretyko-prykladni kryterii [Typology of corruption: theoretical and applied criteria]. *Analytical and comparative jurisprudence*. Vol. 1. pp. 249-253. [in Ukrainian]
4. Vashchenko K. (2020) Reforma derzhavnoi sluzhby vidpovidno do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu: osnovni dosiahnennia ta vyklyky [Civil service reform in accordance with European Union standards: main achievements and challenges]. *Derzhavna sluzhba v Ukraini: shliakhy reformuvannia: materialy kruhloho stolu* [Civil service in Ukraine: ways of reforming: materials of the round table]. 186 p. [in Ukrainian]
5. The website of the Ukrainian Center for Economic and Political Research named after O. Razumkova. Retrieved from <https://razumkov.org.ua>. [in Ukrainian]
6. Dziundziuk V. B. (2019) Urakhuvannia osoblyvosti orhanizatsiinoi kultury v modernizatsii orhaniv vlady [Taking into account the peculiarities of organizational culture in the modernization of authorities]. *Theory and practice of public administration*. Vol. 4 (27). pp. 13 - 20. [in Ukrainian].
7. Dluhopolskyi O., Farion-Melnyk A., Bilous I., Moskaliuk N. and Banakh S. (2021). Strategic Directions to Overcoming Corruption: Financial and Legal Perspectives. *Financial & Credit Activity: Problems of Theory & Practice*. 481 p. [in Ukrainian]
8. Dmytrenko M. O. (2021) Formuvannia imidzhu derzhavnoho sluzhbovtzia v suchasnykh umovakh rozvytku derzhavnoi sluzhby v Ukraini [Formation of the image of a civil servant in modern conditions of the development of the civil service in Ukraine]. *Theory and practice of public administration*. Vol. 5. Retrieved from <https://docplayer.net/75368813-Formuvannya-imidzhu-derzhavnogo-sluzhbovtzia-v-suchasni-umovah-rozvitku-derzhavnoyi-sluzhbi-v-ukrayini.html>. [in Ukrainian]
9. Ievsiukova O. V., Mykhailova T. M. (2021) Derzhavna sluzhba Ukrainy: spetsyfyka skladnoshchiv modernizatsiinoho protsesu [State service

of Ukraine: specifics of the complexities of the modernization process]. *Public administration: improvement and development*. Vol. 4. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2041>. [in Ukrainian]

10. Kozar Yu. Yu. (2021) Etyka derzhavnoho sluzhbovtsia yak zasib zapobihannia ta protydii koruptsii [Ethics of a civil servant as a means of preventing and countering corruption]. *Legal journal of Donbass*. Vol. 4. pp. 127-133. [in Ukrainian]

11. Kolyshko S. (2021) Shcho derzhavni sluzhbovtsi znaiut ta dumaiut pro prava liudyny: rezultaty doslidzhennia [What civil servants know and think about human rights: research results]. *Civil service in Ukraine: ways of reforming: materials of the round table*. pp. 86-89. [in Ukrainian]

12. Koretskyi O. M., Balan O. S., Lebedeva V. V. (2021) Implementation of anti-corruption policy in the process of transforming the public administration system. *Economics: Time Realities*. Issue 5, pp. 63-72.

13. Korniienko M. V., Tertysnyk V. M. (2021) Protydiia koruptsii: stratehiia ta praktyka [Anti-corruption: strategy and practice]. *Problems of legality*. Vol. 152. pp. 87-101. [in Ukrainian]

14. Mandybura V. O. (2021) Umovy i mekhanizmy diievoho zapobihannia koruptsii v Ukraini [Conditions and mechanisms of effective prevention of corruption in Ukraine]. *Economy of Ukraine*. Vol. 10, pp. 67-91. [in Ukrainian]

15. Melnychuk T. P. (2019) Etychni oboviazky publichnykh sluzhbovtziv yak element profesiinoho statusu: dosvid yevropeiskykh krain ta yoho vprovadzhennia v Ukraini [Ethical duties of public servants as an element of professional status: the experience of European countries and its implementation in Ukraine]. *Law and public administration*. Vol. 1 (34), issue 2, pp. 182-187. [in Ukrainian]

16. Milova T., Troshkina K., Horlov Y., Dobkowski J. (2019) Country's brand and corruption level: cointegration analysis. *Marketing & Management of Innovations*. Issue 3, pp. 366-381. [in Ukrainian]

17. Nalyvaiko I. O. (2022) Rol instytutiv hromadianskoho suspilstva u zapobihanni i protydii koruptsii v orhanakh publichnoi vlady [The role of civil society institutions in preventing and countering corruption in public authorities]. *Analytical and comparative jurisprudence*. Vol. 2, pp. 27-30. [in Ukrainian]

18. Pokhodieieva V. Ye. (2021) Instytutsiinyi vymir zapobihannia koruptsii v Ukraini: rol masmedia ta hromadianskoho suspilstva [The institutional dimension of corruption prevention in Ukraine: the role of mass media and civil society]. *Actual problems of philosophy and sociology*. Vol. 33, pp. 107-110. [in Ukrainian]

19. Deng J. (2017) The national supervision commission: a new anti-corruption model in China. *International Journal of Law Crime and Justice*. Vol. 9, pp. 58-73. [in English]

20. Hauser C. (2019). Fighting against corruption: does anti-corruption training make any difference? *Journal of Business Ethics*. Issue 159, pp. 281–299. [in English]

21. Meyer-Sahling J.-H., Mikkelsen K. S., Schuster C. (2018) Civil service management and corruption: what we know and what we don't. *Public Administration*. Vol. 96, issue 2, pp. 276–285. [in English]

22. Mocetti S., Orlando T. (2019). Corruption workforce selection and mismatch in the public sector. *European Journal of Political Economy*. Vol. 60, pp. 237-252. [in English]

23. Yemelyanov, V., & Plekhanov, D. (2019). Ways of confronting corruption and bribery in the bodies of the state authority. *Baltic Journal of Economic Studies*, 5(1), 59-67. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/article/view/600/pdf>

Відомості про авторів / Information about the Authors

Жовнірчик Ярослав Федорович: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, вул. Трьохсвятительська, 4, м. Київ, 01001, Україна.

Yaroslav Zhovnirchuk: V. M. Koretsky Institute of state and law, Tryokhsviatitelska str., 4, Kyiv, 01601, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0002-1378-9923

E-mail: ya.zhovnirchuk @ukr.net

Тимофєєв Сергій Павлович: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Serhij Tymofeiev: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG./ 0000-0002-9223-1468

E-mail: stymofeev@gmail.com

своїм життям, собою, розчарування в житті і в собі, неадекватне тестування реальності і себе, хронічне відчуття втоми та інші фактори.

Ключові слова: держаний службовець, прокрастинація, ригідність, суб'єктивний контроль, мотивація, перфекціонізм, копінг.

Постановка проблеми у загальному вигляді. За даними дослідників світового масштабу, в галузі державного управління велике значення приділяється ролі державного службовця в умовах технологічно-інформаційного суспільства. Про це засвідчують численні документи міжнародних організацій, зокрема Ради Європи, ЮНЕСКО та ін.

Державного службовця в сучасних умовах розглядають як особу, яка обіймає посаду в державному органі або його апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави. Посада в державному апараті є базовою характеристикою правового положення державного службовця. Поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості та забезпечувати довіру суспільства і громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Підвищення рівня прокрастинації обумовлено особистісною не готовністю до змін державних службовців в процесі управлінської діяльності. За таких умов виникає необхідність розроблення сучасних моделей та впровадження дієвих механізмів формування особистісної готовності до змін державних службовців та розпізнавання особливостей індивідуально-особистісних предикторів прокрастинації державних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням визначення сутності механізмів прокрастинації їх класифікації приділялося багато уваги у працях Є. Базики, Н. Боровскої, Т. Вайди, Я. Варваричевої, В. Воробьова, М. Дворника, В. Ковиліна, М. Кузнєцова, Т. Мотрук, В. Мичко та інших. Проте, на нашу думку, у зв'язку з теоретичним обґрунтуванням феномену прокрастинації в структурі особистості державних службовців, окремі елементи

розглянутих наукових категорій потребують подальшого дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). В процесі дослідження були поставлені наступні завдання: розглянути визначення змісту категорії «політичної прокрастинації»; визначити особливості індивідуально-особистісних предикторів прокрастинації державних службовців; провести психодіагностику особливостей індивідуально-особистісних предикторів прокрастинації державних службовців.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасна наука активно вивчає поведінку людей, їхні установки, ціннісні орієнтації, потреби та інтереси, а також умови, за яких здійснюється їхня поведінка. Найчастіше поняття «поведінка» означає практичну, реальну або системну дію. Поведінка як сукупність послідовних учинків або система дій, в якій реалізуються людські якості та внутрішні покликання, спостерігається зовні. Категорії «поведінка» та «діяльність» відмінні, категорія «поведінка» є меншою, вузьчою, ніж категорія «діяльність», оскільки «діяльність» має як реально, так і морально-перетворювальний характер, а тому не завжди піддається зовнішньому спостереженню [17].

Треба відзначити, що особистісна готовність до змін в професійній діяльності є основою для використання усвідомленої поведінки, установки на активні дії, пристосування державних службовців для успішних управлінських рішень в теперішній момент, але високий рівень прокрастинації заважає своєчасному виконанню дій та вчинків в державному управлінні.

Зазначимо, що у професійній діяльності державних службовців вагомою є концепція політичної прокрастинації, яку обґрунтував Ю. Шайгородський. Згідно позиції автора, відкладання (уникнення) прийняття й реалізації важливих політичних рішень визначається неготовністю суб'єкта, котрий має прийняти таке рішення, взяти на себе відповідальність за його наслідки, що може зумовлюватися сумнівами щодо успішності реалізації, або ж усвідомленням нездатності подолати конфлікт, котрий виникне внаслідок прийняття рішення [22].

У емпіричному дослідженні було проведено вивчення особливостей індивідуально-особистісних предикторів прокрастинації державних службовців.

1. Аналіз особливостей блоку ригідності. На першому етапі емпіричного дослідження метою було дослідження групових тенденцій індивідуально-особистісних предикторів прокрастинації державних службовців, а також самого показника прокрастинації. Тут і далі у даному підрозділі вивчення середньогрупових профілів за методиками обраного психодіагностичного інструментарію проводилась шляхом дескриптивного аналізу з розрахунком таких описових статистик як середнє арифметичне значення (M) та стандартне відхилення (SD).

На рисунку 1 графічно наведено результати дескриптивного аналізу за опитувальником ригідності Г. Залевського у державних службовців

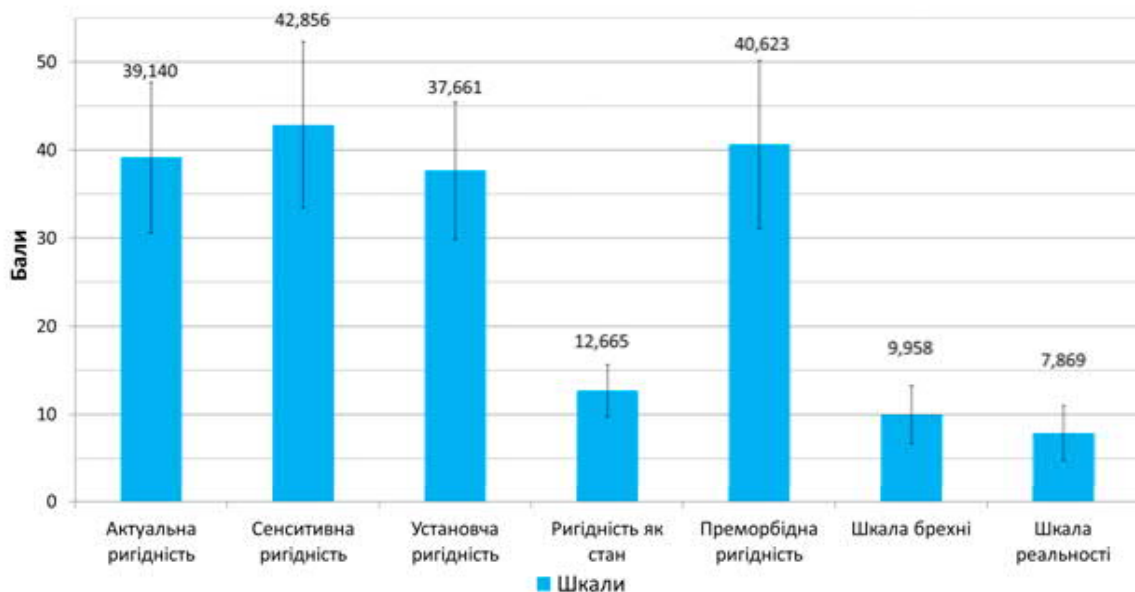


Рис. 1. Середньогруповий профіль державних службовців за опитувальником ригідності Г. Залевського.

Як видно з даного рисунку підвищеними значеннями за опитувальником характеризуються наступні шкали: Сенситивна ригідність (M = 42,856; SD = 18,921) та Преморбідна ригідність

($M = 40,623$; $SD = 19,142$), а найменшим значеннями – шкала Ригідність як стан ($M = 12,665$; $SD = 5,945$), а також контрольних шкал шкали брехні ($M = 9,958$; $SD = 6,551$) та шкали реальності ($M = 7,869$; $SD = 6,257$). Слід зазначити, що показник загальної ригідності в цій вибірці розкривається наступними описовими статистиками ($M = 136,034$; $SD = 58,782$). Таким чином, можна зробити висновок, що в цілому, рівень ригідності у досліджених держслужбовців є підвищений, що означає деяку їхню схильність до впертості, педантизму, стереотипних форм поведінки. При чому така схильність у дослідженого контингенту у деякій мірі виявилась вже в підлітковому і юнацькому віці, де можливими були переживання труднощів у ситуаціях, що вимагають якихось змін, нового підходу, рішення тощо. У них також зазначається підвищення рівня прояву психічної ригідності, вираженого в емоційному відношенні і відповідного вимогам об'єктивної дійсності, що виявляється як емоційна реакція людини на ситуації, що вимагають від неї будь-яких змін на нове. В свою чергу помірний рівень ригідності як стану свідчить, що у звичайних умовах ригідна поведінка у досліджених держслужбовців виявляється не дуже часто, а скоріше в стані страху, стресу, поганого настрою, втоми або хвороби.

Отримані результати необхідно зіставити з даними подібних досліджень ригідності у державних службовців. Так, І. Ніколаєва, досліджуючи особливості прояву ригідності в українських держслужбовців, вказує, що значна доля держслужбовців (33 %) має високий рівень прояву актуальної ригідності, яка визначається як нездатність за об'єктивної необхідністю змінити думку, ставлення, установку, мотиви поведінки, модус переживання тощо. В цілому, авторка зазначає, що у 58 % з них виявлений високий рівень різних форм ригідної поведінки, який потребує корекційних вправ. С. Аносенкова констатує відсутність у представників вказаної професійної категорії флексибільності, або наявність флексибільно-еластичних типів, які після рішення задачі з новими умовами повертаються до старого способу. В іншому дослідженні продемонстровано, що 38 % держслужбовців схильні до широким форм фіксованої поведінки, а також до виявів установної,

сенситивної преморбідної ригідності. Всі наведені дані добре кореспондують з результатами нашого дослідження, де показано, що рівень ригідності у досліджених держслужбовців є підвищений, що означає деяку їхню схильність до впертості, педантизму, стереотипних форм поведінки.

2. Аналіз особливостей блоку суб'єктивного контролю.

На рисунку 2 графічно наведено результати дескриптивного аналізу за опитувальником Рівень суб'єктивного контролю Є. Бажина у державних службовців.

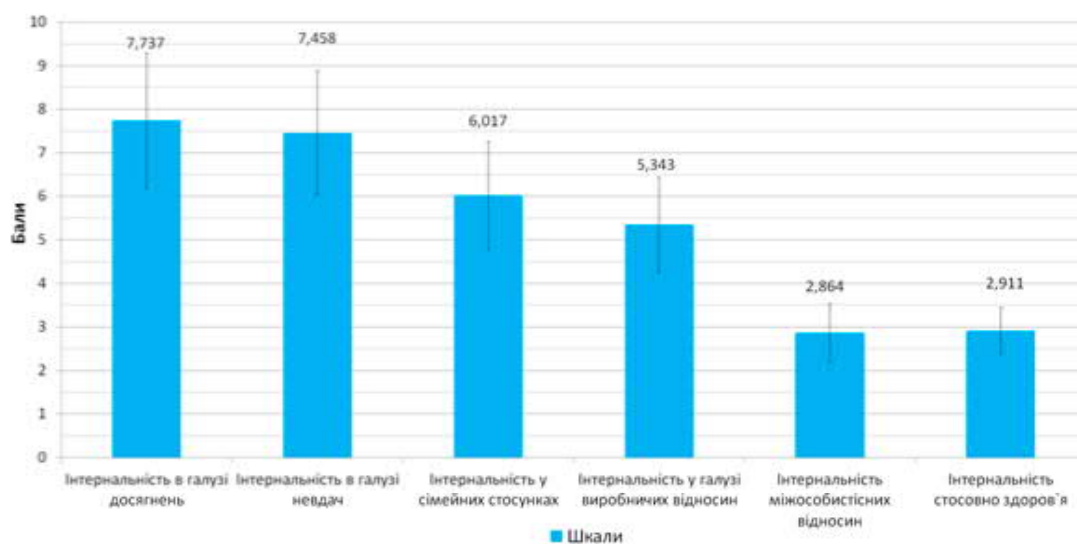


Рис. 2. Середньогруповий профіль державних службовців за опитувальником Рівень суб'єктивного контролю Є. Бажина.

Як видно з даного рисунку підвищеними значеннями за опитувальником характеризуються наступні шкали: шкала інтернальності в галузі досягнень ($M = 7,737$; $SD = 3,098$) та шкала інтернальності в галузі невдач ($M = 7,458$; $SD = 2,826$), а найменшим значеннями – шкала інтернальності міжособистісних відносин ($M = 2,864$; $SD = 1,349$), та інтернальності стосовно здоров'я ($M = 2,911$; $SD = 1,058$). Необхідно зазначити, що показник загальної інтернальності в цій вибірці відзначається наступними описовими статистиками ($M = 25,979$; $SD = 8,993$). Проте вище вказано саме сирі бали за опитувальником Рівень суб'єктивного контролю Є. Бажина.

Як відомо з таблиці переводу сирих балів у стени значення показника загальної інтернальності у 25,979 сирих балів відповідає 5 стенам. Таким чином, досліджені державні службовці характеризуються амбітернальністю, як збалансованістю між екстернальністю та інтернальністю. Це ж саме стосується й інших часткових шкал опитувальника. В літературі вказується, що інтернальність, поряд з освіченістю, компетентністю (професійною, соціальною, мовною, підприємницькою, процесуальною) є особистісними якостями за-требуваного фахівця – державного управлінця.

Амбітернальність також характерна в таких царинах як сімейні стосунки ($M = 6,017$; $SD = 2,465$) та виробничі відносини ($M = 5,343$; $SD = 2,190$). Виявлено, що чим більше людина інтернальна, тим вона більш схильна до компромісу, до пристосування, до співпраці. При дослідженні державних службовців встановлено, що для них характерна низька інтернальність, що не кореспондує з нашими даними. Таким чином, встановлено, що державні службовці є амбітернальними у різних сферах свого життя.

3. Аналіз особливостей блоку мотивації.

На рисунку 3 графічно наведено результати дескриптивного аналізу за опитувальниками мотивації Елерса, що визначають мотивацію до уникнення невдач та мотивацію до успіху у державних службовців.

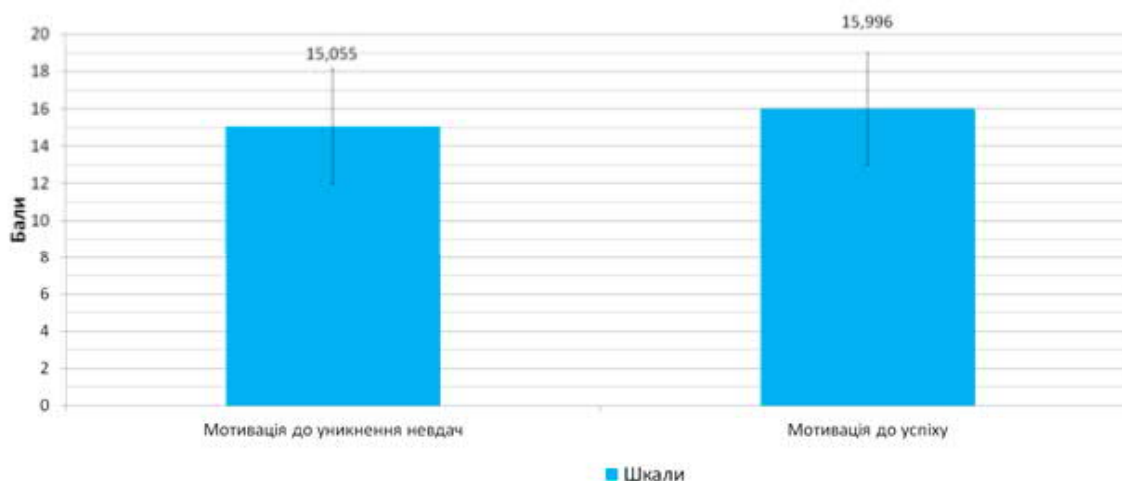


Рис. 3. Середньогруповий профіль державних службовців за опитувальниками мотивації Елерса, що визначають мотивацію до уникнення невдач та мотивацію до успіху.

Як видно з даного рисунку мотивація до успіху ($M = 15,996$; $SD = 6,027$) переважає над мотивацією до уникнення невдач ($M = 15,055$; $SD = 6,156$). Проводячи паралелі з іншими дослідженнями можна зазначити, що проведені емпіричні дослідження особливості мотивації досягнення серед жінок – державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування показали: – жінки-службовці державних установ та органів місцевого самоврядування загалом демонструють невисокі показники рівня мотивації досягнення. Проте в науковій літературі повідомляється наступне: для того, щоб діяльність персоналу державної служби була успішною, надзвичайно важлива мотивація успіху, його настрої на позитивні результати. Відповідно, інтерпретуючи отримані дані, можна зробити наступний висновок: рівень мотивації до успіху у державних службовців є середнім, проте він вищий ніж рівень мотивації до уникнення невдач.

Шкала уникання має наступні описові статистики ($M = 27,288$; $SD = 12,927$). Відомо, що мінімальне значення за шкалою дорівнює 8 балам, а максимальне – 56 балам. Отримане середньогрупове значення відповідає середньому інтервалу і майже співпадає із тим, що встановлено у дослідженні, що провели С. Максименко, О. Кокун, Є. Тополов. У вказаному дослідженні, що проводилось на представниках різних професій, середньогруповий рівень був встановлений на рівні 26,3 балів при стандартному відхиленні 11,3 балів. Таким чином, для державних службовців які є учасниками дослідження не є характерним послідовне ігнорування фахових можливостей щодо вирішення його робочих завдань і воно може бути лише ситуативним.

4. Аналіз особливостей блоку перфекціонізму.

На рисунку 4 графічно наведено результати дескриптивного аналізу за Шкалою пасивного перфекціонізму О. Філатової у державних службовців.

Як видно з даного рисунку підвищеними значеннями за шкалою характеризується шкала емоційного компоненту ($M = 8,843$; $SD = 3,814$), а найменшими значеннями – шкала когнітивного компоненту ($M = 8,110$; $SD = 8,110$), та поведінкового компоненту

($M = 8,216$; $SD = 4,302$). В свою чергу загальний рівень пасивного перфекціонізму становить ($M = 25,169$; $SD = 6,785$). Таким чином, у пасивному перфекціонізмі, який розуміється як замкнута, стійка структура, емоційний компонент (страх невдачі, особистісна тривожність, відчуття емоційного дискомфорту в ситуації оцінювання) переважає над когнітивним компонентом (високі цілі, схильність до когнітивному планування, прагнення до досконалості), і поведінковим компонентом (самоперешкодна поведінка, нехтувати нормами поведінки в ситуації, коли відчувається емоційний дискомфорт).

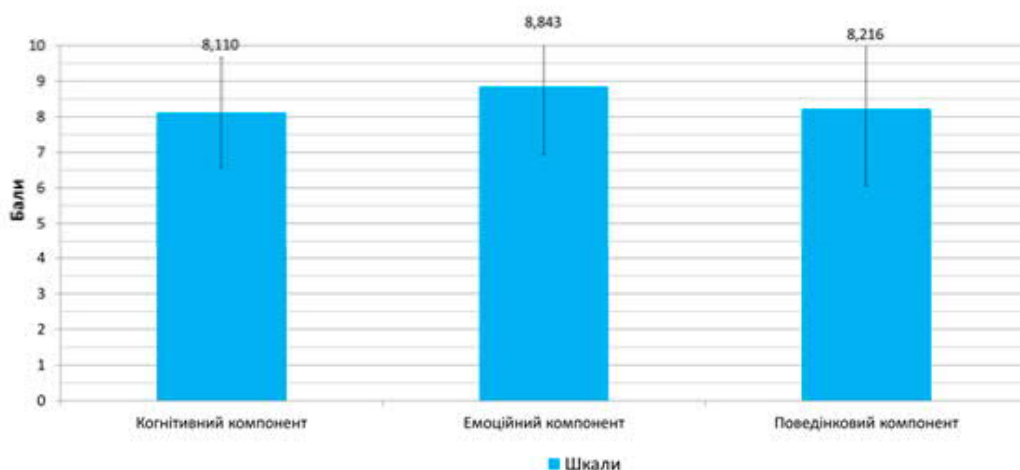


Рис. 4. Середньогруповий профіль державних службовців за Шкалою пасивного перфекціонізму О. Філатової.

Загальний рівень пасивного перфекціонізму у державних службовців є вищим за авторські норми: ($M = 23,769$; $SD = 7,305$). Як відомо, значення від 21 до 28 балів - середній рівень пасивного перфекціонізму, державним службовцям властиві деякі прояви пасивного перфекціонізму, а саме: певний розрив між реальним і ідеальним образами Я; деяке відчуття невідповідності бажаного високого стандарту. Таким чином, пасивний перфекціонізм у державних службовців виявляється на середньому рівні переважно у вигляді емоційного компоненту: страх невдачі, особистісна тривожність, відчуття емоційного дискомфорту в ситуації оцінювання.

На рисунку 5 графічно наведено результати дескриптивного аналізу за переглянutoю шкалою перфекціонізму Р. Слені у державних службовців.

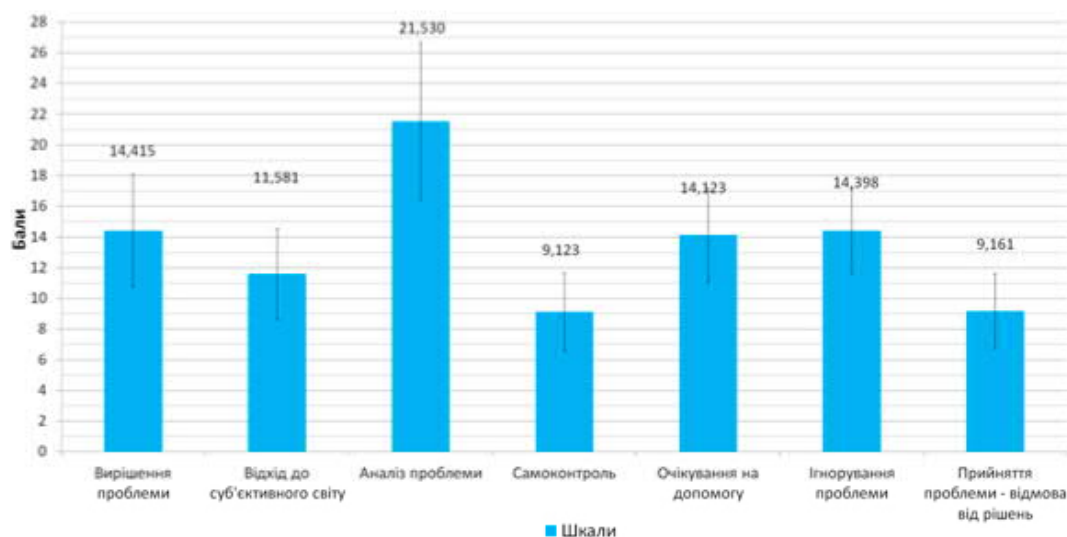


Рис. 5. Середньогруповий профіль державних службовців за переглянutoю шкалою перфекціонізму Р. Слені.

Як видно з даного рисунку підвищеними значеннями за переглянutoю шкалою характеризується шкала переживання невідповідності ($M = 39,657$; $SD = 15,752$), а найменшими значеннями – шкала прагнення до порядку ($M = 15,542$; $SD = 6,135$). Загальний рівень перфекціонізму, що визначався за даною методикою складає ($M = 77,487$; $SD = 23,421$).

Таким чином, досліджені державні службовці схильні відчувати нездатність відповідати власним високим критеріям виконання діяльності, проте не схильні виявляти прихильність дисципліни, порядку та акуратності на роботі і в побуті.

На рисунку 6 графічно наведено результати дескриптивного аналізу за Диференційним тестом перфекціонізму А.Золотарьової у державних службовців.

Як видно з даного рисунку патологічний тип перфекціонізму ($M = 42,165$; $SD = 16,972$) переважає над нормальним типом ($M = 37,114$; $SD = 12,838$). Відповідно, у досліджених державних служ-

бовців над гармонійним прагненням особистості до досконалості, що не вступає в конфлікт з іншими мотивами переважає прагнення особистості до ідеального, досконалого результату. Його основу складають параметри: неадекватно завищена оцінка своїх можливостей, або реальності, хронічна незадоволеність своїм життям, собою, розчарування в житті і в собі, можлива повна відмова від досягнення наміченої ідеальної мети, неадекватне тестування реальності і себе, хронічне відчуття втоми.

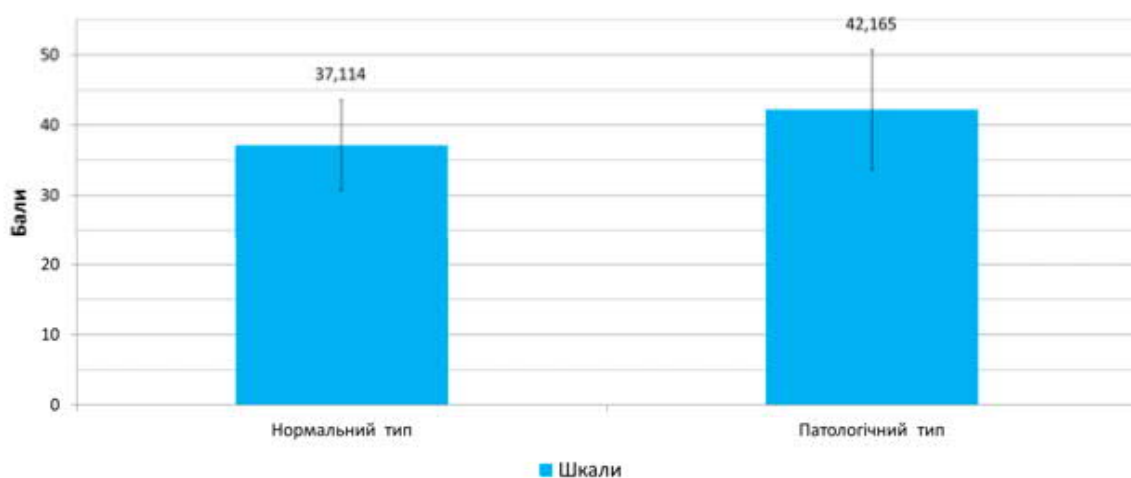


Рис. 6. Середньогруповий профіль державних службовців за Диференційним тестом перфекціонізму А. Золотарової.

5. Аналіз особливостей блоку копінгу.

На рисунку 7 графічно наведено результати дескриптивного аналізу за опитувальником проактивного копінгу (PCI) в адаптації Б. Бірона у державних службовців.

Як видно з даного рисунку підвищеними значеннями за опитувальником характеризується шкала реактивного копінгу-уникання ($M = 2,603$; $SD = 0,832$), трохи в меншому ступені проактивного копінгу ($M = 2,582$; $SD = 0,823$), і реактивного копінгу – пошуку підтримки ($M = 2,547$; $SD = 0,814$), а найменшими значеннями – шкала антиципаторно-превентивного копінгу ($M = 2,269$; $SD = 0,826$). Таким чином, у досліджених спостерігається певний дефіцит антиципаторно-превентивного копінгу, проте спектр інших видів копінгу є розвинутим.

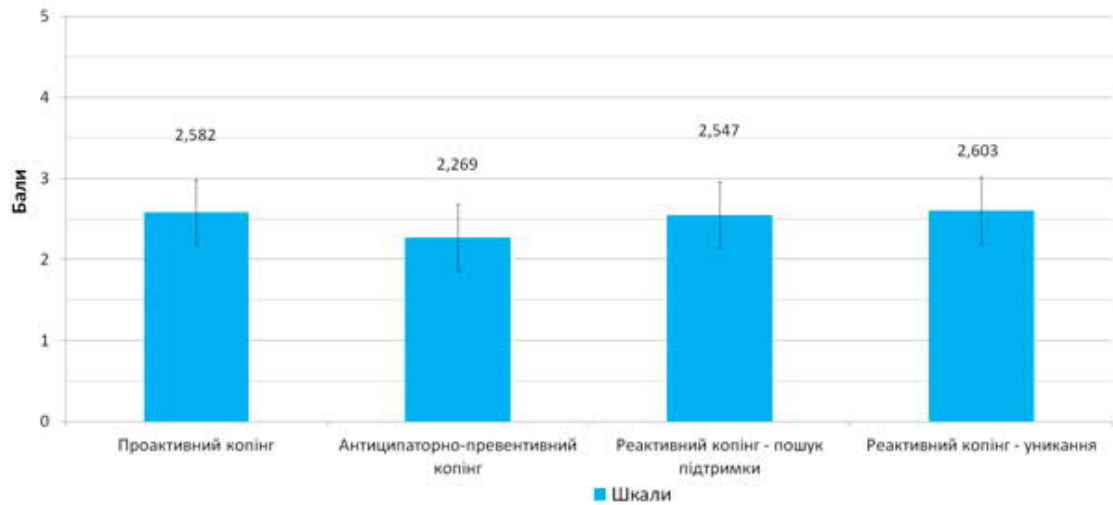


Рис. 7. Середньогруповий профіль державних службовців за опитувальником проактивного копінг (PCI) в адаптації Б. Бірона.

Як відомо, антиципаторно-превентивний рівень подолання пов'язаний з передбаченням, очікуванням, прогнозуванням і подоланням важкої ситуації, що безперечно відбудеться в найближчому майбутньому або має високий ступінь імовірності у віддаленому, але доступному для огляду майбутньому. Воно спрямоване на мобілізацію, оцінку ризику, керування неминучими ризиками, уникання збитку, використання ресурсних комбінацій для оптимального подолання труднощів. Антиципаторно-превентивний рівень – конкретно-апперцептивний, стійкий і відносно середньостроковий. За своєю суттю цей рівень подолання є лінійно-сегментарним процесом, у якому розкриваються причинно-наслідкові зв'язки між подіями, що надалі враховується при прогнозуванні послідовності ймовірних подій і розкривається в побудові ланцюжків часткових цілей у досягненні поставленої мети.

Отже, у досліджених державних службовців відзначається дефіцит здатності розкриття причинно-наслідкових зв'язків між стресовими подіями.

На рисунку 8 графічно наведено результати дескриптивного аналізу за опитувальником способів подолання (WOCQ) в адаптації Н. Родіної у державних службовців.

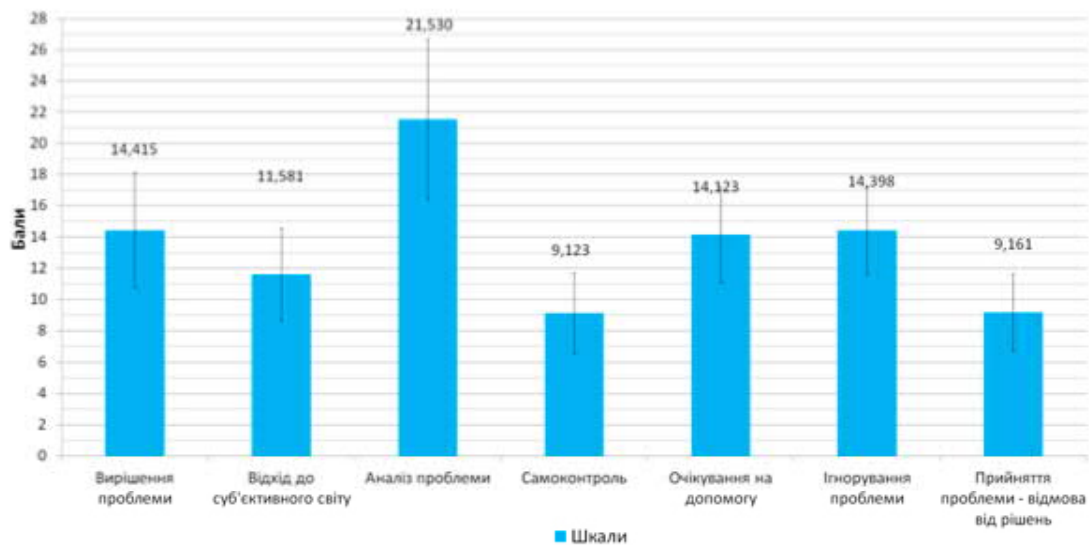


Рис. 8. Середньогруповий профіль державних службовців за опитувальником способів подолання (WOCQ) в адаптації Н.В. Родіної.

Як видно з даного рисунку підвищеними значеннями за опитувальником характеризується шкала аналізу проблеми ($M = 21,530$; $SD = 10,222$), а найменшими значеннями – шкала самоконтролю ($M = 9,123$; $SD = 5,146$) та шкала прийняття проблеми – відмова від рішень ($M = 9,161$; $SD = 4,887$). Н. Родіна під аналізом проблеми розуміє зусилля з раціонального аналізу важкої ситуації, пов'язані зі створенням плану її вирішення, фокусування уваги на проблемі. Аналіз проблеми передбачає активну когнітивну діяльність з формування та оцінки конкуруючих шляхів вирішення проблеми, а стресова ситуація оцінюється як когнітивне завдання. В свою чергу, під копінг-стратегією самоконтроля розуміємо зусилля, пов'язані з регуляцією власного емоційного стану, викликаного важкою ситуацією. Емоції й почуття ховаються, придушуються, робляться спроби від них дистанціюватися, а стресова ситуація сприймається як така, що викликає емоційні реакції. Тоді як прийняття проблеми у сукупності з відмовою від рішень розкриваються авторкою як уникання важкої ситуації, для якого ключовим є визнання важливості ситуації, але відмова від будь-яких дій щодо її вирішення. Стрессова ситуація розцінюється як така, що несе потенційну загрозу, однак не вимагає негайних дій коли поведінкові реакції блокуються, а

соціальні контакти обмежуються. Таким чином, для державних службовців характерним є раціональний аналіз стресової ситуації, активна когнітивна діяльність при подоланні стресів, в ситуації коли стресова ситуація не ігнорується і не сприймається як така, що викликає емоційні реакції.

Відповідно аналіз особливостей блоку копінгу державних службовців показав, що у них відзначається дефіцит здатності розкриття причинно-наслідкових зв'язків між стресовими подіями.

Висновки. Теоретичний аналіз та наведені у статті результати вивчення групових тенденцій індивідуально-особистісних предикторів прокрастинації державних службовців, а також самого показника прокрастинації і узагальнення показали, що феномен прокрастинації є за своєю сутністю явищем негативним, яке перешкоджає суспільному розвитку і розуміється як постійне відкладання важливих справ та прийняття рішень, що завжди повторюються всупереч усвідомленню державними службовцями негативних наслідків та неготовності взяти на себе відповідальність. Вивчення середньогрупових профілів за методиками обраного психодіагностичного інструментарію проводилась шляхом описового аналізу з розрахунком таких описових статистик як середнє арифметичне значення (M) та стандартне відхилення (SD). У дослідженні було визначено особливості індивідуально-особистісних предикторів прокрастинації державних службовців таких як: ригідність, суб'єктивний контроль, мотивація, перфекціонізм, копінг.

Результати наведеного дослідження показали, що рівень ригідності у державних службовців які були учасниками дослідження є підвищений, що означає деяку їхню схильність до впертості, педантизму, стереотипних форм поведінки; наголосимо на тому що державні службовці є амбітернальними у різних сферах свого життя; для них не притаманне системне небажання вирішення робочих завдань воно залишається переважно ситуативним; у державних службовців які були учасниками дослідження над гармонійним прагненням особистості до досконалості, що не вступає в конфлікт з іншими мотивами переважає прагнення особистості до ідеального,

the article presents the results confirming that the level of rigidity in the studied public servants is increased, the public servants who took part in the survey showed dominance over the individual's harmonious striving for perfection. Prerequisites for this are the following factors: inadequately overestimated one's capabilities or reality, chronic dissatisfaction with one's life, one's self, disappointment in life and one's self, inadequate testing of reality and one's self, chronic feeling of fatigue, and other factors.

Key words: *bossy servant, procrastination, rigidity, subjective control, motivation, perfectionism, coping.*

Received: 18.03.2022

References

1. Harasymiv, T.Z. (2012). Pryrodni ta sotsialni determinanty formuvannia deviantnoi povedinky liudyny: filosofsko-pravovyi vymir [Natural and social determinants of the formation of deviant human behavior: philosophical and legal dimension]. Lviv. Lvivskiy derzhavnyi universytet vnutrishnikh sprav [in Ukrainian].
2. Shynkarchuk, V.I. et al. (2002). Hesiod. [Hesiod]. Filosofskiy entsyklopedychnyi slovnyk – Philosophical encyclopedic dictionary. Kyiv: Abrys [in Ukrainian].
3. Bazyka, Ye.L. (2012). Fenomen psykhoфизиологического стану прокрастynatsii [The phenomenon of the psychophysiological state of procrastination]. Mezhdistsiplinarnyye issledovaniya v nauke i obrazovanii – Interdisciplinary research in science and education, 1. Retrieved from www.es.rae.ru/mino/158-1023 [in Ukrainian].
4. Borovskaya, N.V. (2008). Psikhologicheskiye i psikhofiziologicheskiye predposylki lenosti studentov [Psychological and psychophysiological prerequisites for student's laziness]. Candidate's thesis. Saint Petersburg [in Russian].
5. Vaida, T.S. (2016). Prokrastynatsiia yak komponent povedinky pratsivnykiv OVS ta yii profilaktyka pid chas profesiinoi pidhotovky kursantiv u VNZ MVS Ukrainy [Procrastination as a component of the behavior of employees of the Ministry of Internal Affairs and its prevention during

the professional training of cadets at the Higher Education Institution of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine]. *Yurydychnyi biuleten – Legal bulletin*, 2, (pp. 197-211). Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/ub_2016_2_22 [in Ukrainian].

6. Varvaricheva, Ya.I. (2010). Fenomen prokrastinatsii: problemy i perspektivy issledovaniya [The Phenomenon of Procrastination: Problems and Perspectives of Research]. *Voprosy psikhologii – Questions of psychology*, 3, (pp. 121-131) [in Russian].

7. Vorobyeva, V.V. & Yakimanskaya, I.S. (2003). *Psikhologiya leni: postanovka problemy* [Psychology of laziness: problem statement]. Orenburg [in Russian].

8. Dvornyk, M.S. (2014). *Sotsialno-psykhologichni praktyky vidterminuvannia v konstruiuvanni osobystisti vlasnoho maibutnoho* [Sociopsychological practices of postponement in the construction of the individual's own future]. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].

9. Kats, A., Vass, T. (Eds. & Trans.) (2008). *Evreyskiye mudretsy. So vremen mishny i do nashikh dney* [Jewish sages. From the time of the Mishnah to the present day]. Ierusalim: Shvut Ami [in Russian].

10. Kovylin, V.S. (2013). *Teoreticheskiye osnovy izucheniya fenomena prokrastinatsii* [Theoretical foundations for studying the phenomenon of procrastination]. *Elektronnyy nauchnyy zhurnal «Lichnost v menyayushchetsya mire: zdorovye, adaptatsiya, razvitiye – Electronic scientific journal «Personality in a changing world: health, adaptation, development»*, 2. Retrieved from <http://www.hunjournals.rzgmu.ru> [in Russian].

11. Kuznetsov, M.A., & Kozub, Ya.V. (2016). Prokrastynatsiia yak chynnyk emotsiinoho stavlennia studentiv do navchalnoi diialnosti [Procrastination as a factor in students' emotional attitude to educational activities]. *Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu. Serii: Psykholohiia – Messenger of Dnipropetrovsk University. Series: Psychology*, issue 22 (pp. 61-70). Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdups_2016_2 [in Ukrainian].

12. Meshcheryakov, B.G. & Zinchenko, V.P. (2002). *Bolshoy psikhologicheskiy slovar* [Big psychological dictionary]. Moscow [in Russian].

13. Motruk, T.O. & Stetsenko, D.V. (2014). Prokrastynatsiia yak inhibitor rozvytku uspishnoi osobystosti [Procrastination as an inhibitor of the development of a successful personality]. Aktualni pytannia suchasnoi psykholohii: materialy I Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii studentiv, aspirantiv i molodykh vchenykh (Sumy, 15 travnia 2014 r.). – Current issues of modern psychology: materials of the 1st All-Ukrainian scientific and practical confer-

ence of students, postgraduates and young scientists (Sumy, May 15, 2014). Sumy: SumDPU imeni A. S. Makarenka [in Ukrainian].

14. Mychko, V.N. (2016). Prokrastinatsiya kak fenomen i obraz zhizni sovremennogo cheloveka [Procrastination as a phenomenon and lifestyle of a modern person]. *Molodoy uchenyy – Young scientist*, 25 (pp. 651-654). Retrieved from <https://moluch.ru/archive/129/35866/> [in Russian]

15. Partnoy, F. (2015). Podozhdi! Kak otlozhit resheniye do poslednego momenta i... pobedit [Wait! How to postpone a decision until the last moment and ... win]. (A. A. Kuryshv, Trans). Moscow: AST [in Russian].

16. Pasnichenko, A.E. (1995). Otsenka individualno-vozzrastnykh osobennostey razvitiya volevykh kachestv lichnosti [Evaluation of individual-age features of the development of volitional qualities of a personality]. Extended abstract of candidate's thesis. Chernovtsy [in Russian].

17. Pilipenko, V.E. (1993). Sotsialnaya regulyatsiya trudovogo povedeniya (sotsiologicheskyy analiz) [Social regulation of labor behavior (sociological analysis)]. Kiev [in Russian].

18. Pirkey Avot (Poucheniya Ottsov). [Pirkei Avot (Teachings of the Fathers)]. The Kabbalah Digital Library. Retrieved from <http://lib.kabbalah.info/?e=d-00000-00---0russianc--00-0--0-10-0---0---0prompt-10---4---200&a=d&c=russianc&cl=CL2.10&d=HASHb1e7cd23421e8d597730b0.1> [in Russian].

19. Skryzhynska, M.V. (2013). Fukidid [Thucydides]. *Entsyklopediia istorii Ukrainy: u 10t. – Encyclopedia of the history of Ukraine: in 10 volumes*. V.A. Smolii et al. (Ed.). Kyiv: Nauk. Dumka [in Ukrainian].

20. Spivak, V.A. (2000). Organizatsionnoye povedeniye i upravleniye personalom [Organizational behavior and personnel management]. Saint Petersburg: Piter [in Russian].

21. Fore, N. (2013). Legkiy sposob perestat otkladyvat dela na potom [An easy way to stop procrastinating]. Moscow: Mann, Ivanov i Ferber [in Russian].

22. Shaihorodskiy, Yu. (2013). Syndrom politychnoi prokrastynatsii: prychny i naslidky [Political procrastination syndrome: causes and consequences]. *Politychnyi menedzhment: nauk. zhurnal – Political management: Science magazine*, 59. Yu. Shaihorodskiy (Ed.) [in Ukrainian].

23. Shekspir, U. (1949). Mera za meru [Measure for measure]. Полн. собр. соч.: в 8 т. – Complete works: in 8 vols. A. A. Smirnov (Ed.). (Vols. 3), (pp.377-504). Moscow; Leningrad: Academia [in Russian].

24. Shchepanskiy, Ya. (1969). Yelementarnyye ponyatiya sotsiologii [Elementary concepts of sociology]. Moscow [in Russian].

25. Aitken, M. E. (1982). A personality profile of the college student procrastinator. Doctor's thesis. Pittsburg: University of Pittsburgh [in English].
26. Bernstein, P. L. (1998). *Against the gods: The remarkable story of risk*. New York: Wiley. Retrieved from <https://www.amazon.com/Against-Gods-Remarkable-Story-Risk/dp/047> [in English].
27. Colegrove, M.B., Shaw, J.L. & Shepherd, C.S.P. (2004). *Be a Last-Minute Leader, Not a Procrastinator*. New York: iUniverse, Inc [in English].
28. Ellis, A. & Knaus, W. J. (1979). *Overcoming procrastination*. New York: Signet Books [in English].
29. D'Equainville, David (2016). *Encyclopédie joyeuse de la procrastination*. Paris: Le Contrepoint [in French].
30. Ferrari, J. R., Johnson, J. L. & McCown, W. G. (1995). *Procrastination and task avoidance: Theory, research, and treatment*. NY: Springer [in English].
31. Harriott, J. & Ferrari, J. R. (1996). Prevalence of procrastination among samples of adults. *Psychological Reports*. (Vols. 78), (pp.611-616) [in English].
32. Knaus, B. A. *Historical View of Procrastination*. Retrieved from <https://www.psychologytoday.com/blog/science-and-sensibility/201104/historical-view-procrastination> [in English].
33. Lay, C. H. (1986). At last, my research article on procrastination. *Journal of Research in Personality*. (Vols. 20), (p. 474-495) [in English].
34. Milgram, N. A. (1992). Procrastination: A malady of modern time. *Boletín de Psicología*. (Vol. 35:83) [in English].
35. Harper, D. *Online Etymology Dictionary*. Retrieved from <http://www.etymonline.com/index.php?term=procrastination> [in English].
36. Rothblum, E. D., Solomon, L. J. & Murakami, J. (1986). Affective, cognitive, and behavioral differences between high and low procrastinators. *Journal of Counseling Psychology*. (Vols. 33), (p. 387-394) [in English].
37. Solomon, L. J. & Rothblum, E. D. (1984). Academic procrastination: Frequency and cognitive-behavioral correlates. *Journal of Counseling Psychology*. (Vols. 31), (p. 503-509) [in English].
38. Schouwenburg, H. C., Lay, C. H., Pychyl, T. A. & Ferrari, J. R. (Eds.) (2004). *Academic procrastination: Theoretical notions, measurement, and research*. In *Counseling the procrastinator in academic settings*. Washington, DC: American Psychological Association. (p. 3-17) [in English].
39. Steel, P. (2007). The nature of procrastination: a meta-analytic and theoretical review of quintessential self-regulatory failure. *Psychological bulletin*. (Vols. 133(1)), (p. 65-94). Retrieved from <https://ru.scribd.com/doc/63679278/STEEL-P-The-Nature-of-Procrastination-A-Meta-Analytic->

and Theoretical-Review-of-Quintessential-Self-Regulatory-Failure [in English].

40. The American Heritage Dictionary of the English Language (5th ed.). Retrieved from <https://ahdictionary.com/word/search.html?q=procrastination> [in English].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Котляр Людмила Іванівна: Одеський національний морський університет, вул. Мечнікова, 34 м. Одеса, 65029, Україна.

Lyudmila Kotlyar: Odessa national maritime university, 34, Meshnikova St., Odessa, 65029, Ukraine.

ORCID. ORG./0000-0002-4785-0956

E-mail: kotliar.62@ukr.net

Ключові слова: криза, трансформація, розвиток, провідники змін, взаємодія, інтеграція.

Постановка проблеми у загальному вигляді. На відміну від усталеної практики вживання терміну «криза» у випадках надзвичайних, часто прогнозованих, ситуацій, наприклад, стосовно різного роду природних лих, кризова ситуація суттєво відрізняється від них, як така, що характеризується браком необхідних ресурсів щодо усунення їх наслідків і відсутністю відповідних стратегій оперативного перерозподілу обмежених ресурсів та використання нових джерел їх поповнення. Характерним прикладом є ситуація в період пандемії різних типів грипу та COVID-19. В усіх цих випадках криза проявлялась в недостатній кількості медикаментів, відсутності необхідного обладнання, стаціонарних місць в лікарнях тощо. Проблеми з браком цих ресурсів кожний раз вирішувалися через оперативне застосування механізмів неформальної взаємодії держави та приватних структур, держави та громадянського суспільства, оскільки для придбання потрібних медикаментів, обладнання, техніки необхідно було вносити зміни в бюджет, витрачати часові та матеріальні ресурси на пошук та придбання усього потрібного, що завдавало шкоди як здоров'ю громадян, так і економіці країни.

Подібні ситуації кристалізували наявні проблеми системи формування та прийняття рішень під час криз, у даному випадку у сфері охорони здоров'я. Одна з таких проблем пов'язана з недостатньою розробленістю механізмів взаємодії державних інститутів, бізнесу, професійної спільноти, громадськості в процесах розробки стратегій протидії кризовим ситуаціям. Це свідчить про необхідність пошуку відповідних моделей їхньої взаємодії, які були би придатні не лише для пошуку необхідних механізмів прийняття рішень, а й слугували відправною точкою проведення змін, трансформації існуючих інститутів. В зв'язку з чим має місце потреба в проведенні додаткових досліджень щодо встановлення ролі індивідуальних та колективних дій провідників змін в процесах соціальної взаємодії та трансформації соціальних інститутів в умовах криз.

Аналіз останніх досліджень і публікацій вказує на те, що криза як явище була предметом досліджень представників різних наук: соціології, політології, економіки, психології, державного управління. Значна частина вчених розглядала кризу у якості обов'язкового атрибуту стабільного розвитку економіки, серед яких слід відмітити праці відомих зарубіжних та вітчизняних вчених Дж. Кейнса, П. Самуельсона, Дж. Стігліца, Ю. Бажала, В. Гейця та ін.

Незважаючи на чисельні публікації, криза не асоціювалася в них з браком ресурсів та зміною поведінки всередині самої людини, викликані відсутністю необхідних для життя ресурсів. Переважна їх частина досліджувала або зміни всередині самих людей, включаючи поведінку, особисті цілі, цінності, мотивацію та сприйняття, що лежать в основі їхньої поведінки [13] або антикризову діяльність влади та бізнесу в різних сферах [18; 24].

Практично відсутні дослідження, які б вивчали інтеграцію зусиль влади, її соціальних інститутів та окремих громадян і спільнот в подоланні кризи, зменшенні її впливу на соціально-економічне життя країни, та вплив такої інтеграції на трансформацію самих соціальних інститутів. В той же час, в окремих дослідженнях вказується на здатність соціальних інститутів конструювати технології запобіжного характеру у відповідь на кризи. [4].

На думку окремих авторів для досягнення такої інтеграції необхідно проводити зміни на макрорівні в соціальних структурних компонентах, включаючи інститути, закони та нормативні акти, соціальні норми, інфраструктуру, ринкові механізми та технологічні інновації [14].

Соціальні інститути, як історично усталені форми організації і регулювання суспільного життя (політика, економіка, сім'я, релігія, освіта), забезпечують досягнення важливих для суспільства цілей і включають в себе сукупність норм, ролей, взірців поведінки, спеціальних установ, систему контролю. Соціальні інститути відображають діяльність людей, яка ґрунтується на чітко розробленій системі регульованих і контрольованих суспільством правил і норм. Як правило, подібна діяльність призводить до об'єднання людей в структуровані групи, асоціації, в яких існує розподіл ролей [3; 6].

Окремі автори стверджують, що досягнення трансформаційних соціальних змін вимагає інтегративного підходу, базованому на врахуванні різних факторів впливу, як на індивідуальному, так і на структурному рівні, оскільки трансформації можуть виникнути лише внаслідок взаємодії між цими рівнями [21]. В той же час інші науковці закликають до міждисциплінарного співробітництва та потреби в створенні єдиної структури для розуміння процесів соціальної трансформації [6; 9].

Незважаючи на те, що переважна більшість досліджень трансформацій соціальних інститутів зосереджені на усвідомлених трансформаціях на системному рівні, залишається недослідженим як кризи та провідники змін пов'язані з формуванням нових можливостей для розвитку. Група авторів вказує на те, що трансформації є безладними та суперечливими і відбуваються під впливом окремих агентів змін, які мають різні можливості впливати на зміну шляхів розвитку [26; 28]. Деякі науковці вважають, що системним трансформаціям сприяють масштабні за своїм характером економічні, політичні, екологічні чи соціальні кризи, які відкривають нові можливості для змін [18]. Інша група авторів підкреслює важливість проведення досліджень індивідуальних трансформацій, які проявляються в переосмисленні людиною своїх поглядів, поведінки, та пов'язані зі способами формування суспільних відносин [27]. В той же час, окремі автори зазначають, що мало відомо також про те, як кризи сприяють індивідуальним трансформаціям, і як вони можуть пов'язуватися з різними типами змін на системному рівні (усвідомлених та цілеспрямованих з некоординованими) [22]. Однак подібні погляди на кризи та трансформацію не приділяють достатньої уваги діям окремих агентів змін, які часто бувають менш потужними, проте за певних обставин, об'єднуючи свої зусилля, можуть своїми діями вказати на можливі шляхи подолання кризи та подальший розвиток.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає в дослідженні кризи, як явища, яке спонукає до інтеграції зусиль влади і суспільства у трансформації соціальних інститутів та обґрунтуванні інтеграційно-структурної моделі трансформації соціальних інститутів в умовах криз.

Виклад основного матеріалу. Узагальнюючи низку досліджень, перш за все, важливо усвідомити сутність поняття «криза», її характерні ознаки та зв'язок із трансформаціями соціальних інститутів.

На практиці і в науковій літературі склалося бачення кризи через її ототожнення з тією чи іншою надзвичайною ситуацією, вважаючи, наприклад, кризою урагани та повені, масові захворювання під час епідемій, поява яких була прогнозованою і передбачуваною, але не підконтрольною людині, як явище – надзвичайні ситуації, до яких, як правило, готуються заздалегідь, передбачаючи необхідні у таких випадках ресурси.

Очевидно, що поняття «криза» має багато вимірів та трактувань, які вказують на його приналежність до тієї або іншої сфери суспільного життя. Підтвердженням даного висновку є наведені в роботах [2; 5] визначення політичної кризи, яка характеризується загостренням та тупиком в узгодженні конфліктуючих політичних інтересів; економічної кризи, що викликана втратою економічної стійкості та стабільності через відносне перевиробництво товарів та відсутності їх збуту внаслідок недостатньої платоспроможності населення; грошово-кредитної кризи, яка виникає через порушення грошового обігу національної та іноземної валюти; екологічної кризи, коли зміна екосистеми призводить до втрати рівноваги в природі під впливом стихійних природних явищ або внаслідок впливу антропогенних чинників; кризи державного управління, в якій відображається переломний стан у розвитку і функціонуванні державних інститутів та політичної системи; воєнно-політичної кризи, яка характеризується різким загостренням воєнно-політичної ситуації, через відсутність можливостей політичного вирішення спірних питань та зростання воєнної напруги.

В соціальній психології та медицині термін «криза» означає «переломний момент» і є результатом впливу зовнішніх і внутрішніх чинників, які спричиняють індивідуальну реакцію організму. Емоційна реакція на соціальну подію чи екологічну, політичну або економічну кризову ситуацію має суттєве значення для її подолання [8].

Отже, трансформація сучасних суспільств породжує численні кризи в економічній, політичній, соціальній, культурній та інших галузях. Модернізаційні процеси, особливо якщо вони стосуються базових суспільних цінностей, можуть супроводжуватися системними кризами. Оскільки традиційні трактування кризи не дозволяють адекватно оцінити соціум, що перебуває у стані нестабільності, то, відповідно, потрібно внесення коректив у розуміння сутності такого явища, яким є криза. Очевидно, є сенс розглядати кризу не тільки з точки зору описаних у спеціальній літературі характеристик (таких, як перешкода в процесі розвитку; руйнування чи розпад якогось явища чи процесу; некерованість, неконтрольованість періодів функціонування якогось процесу; найвищий ступінь розвитку соціальної хвороби», за якою може наслідувати одужання або розпад соціуму, хаос, можлива втрата перспектив розвитку системи, соціальної дії), але і з точки зору характеру стабільності соціальних зв'язків різного рівня.

Кризи у широкому сенсі визначають як «колективні стресові ситуації», які змінюють «домінантні розуміння, цінності, інститути та соціальні відносини, за допомогою яких організовано та означено суспільство», вони також можуть створити нові можливості для трансформації [21].

У вузькому розумінні криза – це крайнє загострення протиріч у соціальній системі, що загрожує її життєстійкості в навколишньому середовищі [5]. Криза порушує стійкість системи, викликаючи зрушення, які сприяють в подальшому її оновленню. Стабільний стан і криза виступають постійними антагоністами в розвитку будь-якої системи, при цьому поновлювальна сила кризи потрібна системі не менше, ніж стабільне існування.

На підставі вищевикладеного соціальну кризу можна представити як процес крайнього загострення протиріч у суспільстві, в ході якого відбувається різке наростання критичної маси протиріч до такої точки, за якою слідує розрив соціальних зв'язків (зв'язків між окремими людьми, групами, спільнотами, інституційними зв'язками), втрата можливості соціальними інститутами виконувати свої функції, порушення функціонування суспільства загалом як системи.

Незважаючи на все різноманіття трактувань «кризи», безперечним є твердження про те, що вона створює передумови для якісного перетворення соціальної системи, або для її розпаду, тобто це ситуація, коли існує ціле віяло альтернатив розвитку. І за яким сценарієм розвиватиметься суспільство надалі, залежить від того, яких заходів подолання кризи буде вжито.

Отже, будь-яка соціальна система має дві тенденції свого існування, а саме: функціонування – підтримка, збереження цілісності та стабільності системи; розвитку – придбання нової якості, яка призводить до змін в стабільному стані та функціонуванні системи.

Поняття «криза» тісно пов'язане із поняттям «ризик», яке в тій чи іншій мірі впливає на процес підготовки та прийняття рішень. Якщо з системи прийняття рішень в кризових ситуаціях виключити передбачення кризи, то пропаде відчуття її гостроти, пов'язаних з нею загроз та ризиків і призведе, відповідно, до помилок і більш складного перебігу кризи [11; 16]. Дії з розв'язання криз можуть призвести до результатів, прямо протилежних тим, які очікувалися, наслідком чого може бути виникнення нових ризиків, здатних звести нанівець зусилля і навіть викликати непоправні наслідки. Прийняття до уваги характеру прояву кожного конкретного ризику дає можливість оцінити (у разі його настання) силу його руйнівного впливу на соціальні зв'язки.

Отже, термін «криза» вживається у різних сферах та контекстах тому має досить широкі трактування, проте спільним є те, що він означає переломний стан, конфлікт у чомусь, неможливість стабільного функціонування. Якщо заглибитись в подібного роду визначення, то можна побачити основне, що поєднує їх – це причина їх появи, яка в залежності від сфери та конкретної ситуації, пов'язана з браком тих чи інших ресурсів для стабільного функціонування системи, а також наявністю ризиків в прийнятті рішень. Саме брак ресурсів і складає основу кризи в різних сферах соціально-економічного, політичного та культурного життя країни та несе у собі ризики у прийнятті державно-управлінських рішень. Ми підтримуємо думку окремих авторів відносно того, що криза появляється тоді, коли не вистачає передбачених ресурсів [7]. Це означає, що криза

напрямку пов'язана з браком ресурсів і необхідністю прийняття рішень щодо їх перерозподілу, а за їх повної відсутності, з пошуком нових джерел їх поповнення.

Наглядним свідченням кризи був брак ліків, обладнання, неспроможність інфраструктури системи охорони здоров'я під час пандемії COVID-19, яка стала системною для багатьох країн світу, у тому числі і для України. Проте кризу, як явище, можна представити значно ширше, якщо перенести її у соціальну площину і пов'язати зі сприйняттями, поведінкою, цінностями окремих людей, колективів, урядів та політиків, дії яких безпосередньо чи опосередковано впливають на системну трансформацію [23].

Трансформація на системному рівні передбачає процес структурних змін (тобто зміни фундаментальних моделей і взаємодій у соціальній системі), які вимагають інституційних перетворень, включаючи зміни смислоутворення, світогляду, відносин влади, соціальних змін, мережевих комунікаціях тощо [16]. Очевидно, що подібні системні перетворення пов'язані з трьома взаємопов'язаними сферами: практичною, яка відображає поведінку та прийняття рішень; політичною у вигляді інститутів та законів; та особистою сферою, де проявляються індивідуальні та колективні переконання, цінності та світогляд, які спрямовують діяльність політичної сфери, а також визначають можливі рішення, що приймаються у практичній сфері, формуючи у кінцевому рахунку підходи до розгляду шляхів більш глибоких змін. Однак, цінності та світогляд найменше здатні до швидких змін, проте є найбільш вагомими важелями для їх початку [20].

В той же час недостатньо вивченим аспектом трансформацій є те, як «внутрішній світ» людей, – внутрішні провідники змін, з їх переконаннями, цінностями, змінюється у зв'язку з кризою, і як це пов'язано з зовнішніми провідниками змін та шляхами подальшого розвитку [19].

Як зазначалося раніше, сучасні дослідження поведінки людей та змін в діяльності соціальних інститутів, які відбуваються в умовах криз, спираються на думки авторів публікацій з багатьох дисциплін соціальних, політичних, економічних та інших наук. При цьому, як

правило, ці думки фокусуються на двох протилежних підходах, з яких перший орієнтований на індивіда (редукціоністський підхід), а другий на соціальні інститути (холістичний підхід).

У першому підході основна увага зосереджена на діях окремої особи або групи осіб, поведінка яких базується на різноманітних особистих чинниках, таких як знання, переконання, норми, закони та стимули, які у поєднанні здатні змінити їхню поведінку [22]. Орієнтований на індивіда підхід передбачає, що зміна поведінки відбувається, коли змінюється один або більше з наявних особистих чинників. Більше того, зміна поведінки, ініційована великою кількістю людей, може спровокувати поведінковий каскад і зміну соціальних норм і практик, що потенційно призведе до соціальних змін.

Холістичний підхід не розглядає дії окремих людей, а зосереджує свою увагу на макрорівні, а саме, діяльності правових, політичних, економічних та соціальних інститутів і їх механізмів, окреслюючи їхню роль і взаємодію у формуванні системи в цілому, не торкаючись розгляду поведінки індивідів на мікрорівні. Тому в ньому ставиться акцент на розумінні та розробці цілого набору факторів, що характеризують загальну системну практику. Він передбачає, що зміни в соціальних інститутах (наприклад, нормативно-правових актах і технологіях) неминуче призведуть до зміни поведінки окремих людей, що на практиці трапляється рідко [22].

Водою обох цих підходів є те, що вони не можуть пояснити неоднорідність ефектів поведінкового втручання у різних інститутах і не узагальнюють зміну поведінки людини в умовах кризи.

У контексті трансформації соціальних інститутів в умовах криз, ні редукціоністського, ні холістичного підходу недостатньо через відокремленість одне від одного та різні наслідки, проте важливо, щоб ці два підходи були інтегровані в дослідження трансформації та практичну діяльність органів публічної влади.

Підтвердженням сказаного є те, що трансформації в основному пов'язані з діяльністю влади, суспільства, окремих організацій та людей, вмотивованих до змін, які викликані розвитком технологій, зростаючими потребами суспільства або ж необхідністю пошуку

шляхів зменшення впливу глобальних криз на соціальні інститути.

Наявність у суспільстві провідників внутрішніх і зовнішніх змін свідчить про їх наміри, мотивацію та внутрішній світ, які формують сприйняття ними криз та можливостей приймати рішення щодо змін, а їх дії пов'язані зі спроможністю, тобто здатністю реагувати на зміни в умовах кризи [29]. Відсутність необхідних ресурсів є певною передумовою для дій цих провідників змін.

Дії провідників внутрішніх змін стосуються психосоціальних процесів та їх взаємодії з соціумом, які впливають на їх життя. Таким чином, внутрішня діяльність, перш за все, представляє собою процеси, пов'язані зі зміною самого себе, які передбачають створення внутрішнього життя, ідентичності, мрій та прагнень.

Дії провідників зовнішніх змін (лідерів, активістів, інноваторів) пов'язані зі здатністю впливати та мобілізувати інших для проведення змін і тісно пов'язані з концепцією влади, тобто здатністю до мобілізації людей і ресурсів для досягнення певних цілей [14; 21].

Ці два типи провідників змін тісно взаємопов'язані між собою, так як для того щоб впливати на інших (зовнішні дії), потрібно мати стійкі внутрішні переконання, волю та бажання діяти з вірою в те, що їхні дії призведуть до змін. Розуміння взаємодії між провідниками внутрішніх і зовнішніх змін є особливо важливим, оскільки вони представляють фундаментальні аспекти соціального життя та трансформації соціальних інститутів [19; 26].

На рис. 1 зображено концептуальну структуру, яка ілюструє як провідники внутрішніх та зовнішніх змін пов'язані з різними шляхами трансформації соціальних інститутів. Індивідуальна трансформація стосується важливих змін у цінностях, сприйнятті, установках, які частково визначають, як оцінюються ризики та можливості, і які можуть призвести до радикальних змін у тому, як людина сприймає себе та своє ставлення до світу та приймає рішення.

У цьому контексті суб'єктивні виміри діяльності (наприклад, сприйняття, цінності, досвід, ідентичність) пов'язані з більш широкими соціальними діями, а також іншими більш відчутними можливостями (наприклад, різними ресурсами, включаючи фінансовий, фізичний, людський та соціальний капітали). Взаємодія між вну-

трішнім агентством і зовнішнім контекстом формує процес оцінки ризиків, що веде до різних реакцій на кризу.



Рис. 1. Взаємодії провідників внутрішніх та зовнішніх змін в процесі системної трансформації.

Джерело: розроблено на підставі [15]

Крім того, подібна концептуальна структура ілюструє, як кризи, пов'язані зі зміною існуючого соціального контексту та соціального дискурсу, впливають на об'єктивні можливості індивіда, а також як оцінка ризиків та можливостей (пов'язаних зі змінами у сприйнятті, цінностях, ставленні, бажаннях) спонукає людину з середини до дій.

В даному випадку зроблено акцент на трьох моментах. По-перше, кризи створюють різні можливості, які можуть призвести до швидких змін в контексті соціальних дискурсів на основі наявних у суспільстві цінностей. Незважаючи на те, що соціальні цінності та

дискурси зазвичай вважаються суттєвими і повільно змінними чинниками системних трансформацій, однак під час криз вони можуть швидко змінюватися. По-друге, важливі для трансформації провідники змін, як її рушії, самі здатні змінюватися та посилюватися через кризу. Активізація їх внутрішньої діяльності веде до власних та колективних трансформацій, які пов'язані із зовнішньою діяльністю та співпадають між собою. І, по-третє, трансформація на системному рівні може відбутися кількома шляхами, в тому числі через інтеграцію змін в індивідуальній поведінці.

Викладене вище слугує певним теоретичним підґрунтям для втілення концептуальних положень причинно-наслідкових зав'язків між індивідуальною поведінкою та соціальними структурами, взаємодію яких та взаємні впливи можна представити у вигляді інтеграційно-структурної моделі трансформації соціальних інститутів в умовах криз (рис.2).

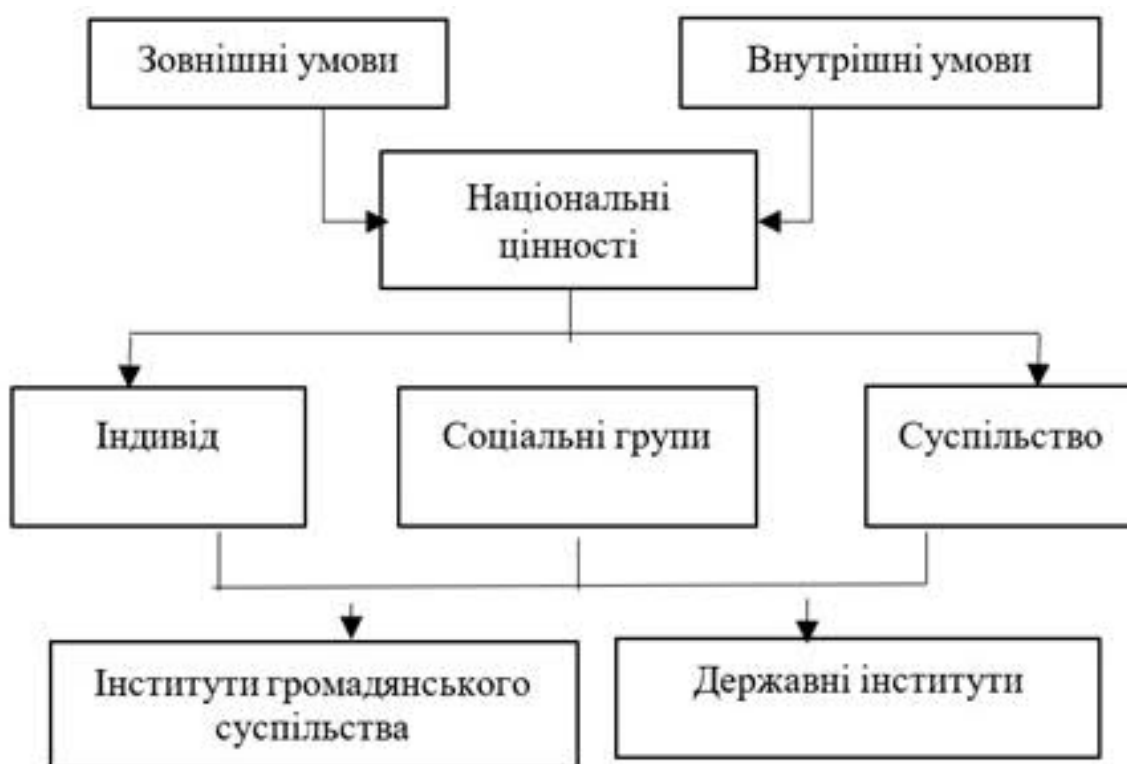


Рис. 2. Інтеграційно-структурна модель трансформації соціальних інститутів в умовах криз.

Джерело: складено на підставі:[27]

Соціальна структура – це система координації для підтримки та використання ресурсів через формальні чи неформальні інститути, соціально-економічні та політичні системи [3]. Ключовими елементами соціальної структури є ресурси (наприклад, об'єкти, інфраструктури, інструменти та технології), компетенції (наприклад, знання, навички та здібності) та цінності (наприклад, соціальні норми, культура та мотивації) [27]. Як бачимо, завдяки складним взаємодіям між цими елементами виникають і еволюціонують індивідуальні та колективні дії. Зміни в трьох елементах соціальної структури (ресурсах, компетенція, цінностях) можуть спонукати людей до різноманітних дій, починаючи, наприклад, від носіння маски в період пандемії (приватні дії) та обміну інформацією про порушення санітарних вимог в громадських місцях (дія соціальної сигналізації) і зверненням до контролюючих органів щодо прийняття заходів щодо посилення відповідальності порушників санітарних вимог (дії щодо зміни системи).

Між індивідуальними та колективними діями також існує двонаправлений зв'язок. Індивідуальні дії можуть призвести до початку колективних дій, коли достатньо людей об'єднані спільними інтересами. У свою чергу, колективні дії, організовані у вигляді соціальних рухів, можуть мотивувати індивідуальні дії, які відповідають груповим інтересам і цінностям. Більше того, індивідуальні та колективні дії можуть підштовхнути до структурних змін, створюючи новий попит і норми, хоча доцільність цих дій часто залежить від контекстуальних факторів, таких як доступ до технологій, інфраструктури, капіталу, політичної влади та економічних можливостей.

Оскільки всі ці елементи тісно пов'язані між собою, неможливо виокремити жоден компонент з аналізу трансформаційних соціальних змін. Включені в дану модель три групи індивідуальних дій чітко вказують їх спрямованість на трансформацію соціальних інститутів. Зокрема, приватні дії відображають приватну (особистісну) поведінку людини, наприклад в умовах пандемії, щоб уповільнити розповсюдження вірусу та запобігти власному інфікуванню (це може бути особиста гігієна, дезінфекція приміщень та одягу). Очевидно, що значна частина приватних дій обмежується вибором

на індивідуальному рівні і не вирішує системних проблем. Дії соціального сигналу, – це поведінка людини, яка публічно демонструє свої цінності, ставлення та думки, наприклад, в соціальних мережах або під час участі в колективних заходах. Це може бути носіння на одязі відповідного спрямування значків, вивішування на будинках національного прапора та ін. Подібні дії можуть сприяти поширенню соціальних норм, що узгоджуються з почуттям відповідальності та загальнолюдськими цінностями і несуть у собі певний потенціал, необхідний для змін. Дії, що змінюють систему, направлені на зміну законів, політики, організаційні перетворення. До них можна віднести підписання петицій, членство в правозахисних організаціях, участь в акціях протесту тощо. Подібного роду дії дають поштовх до системної трансформації, впливаючи опосередковано на поведінку решти людей.

Таким чином, дана модель ілюструє інтеграцію двох підходів: орієнтованого на індивіда та соціально-структурного, вказує на взаємозалежні відносини, які мають місце між структурними елементами моделі та на різні чинники впливу, які можуть спонукати до індивідуальних та колективних дій, спрямованих на трансформацію соціальних інститутів, а у подальшому і на концептуальні зміни в системі публічного управління.

Висновки. З метою досягнення трансформації соціальних інститутів важливим є їх розгляд з точки зору структурних впливів та поведінкового втручання у якості інтерактивних та інтегрованих довгострокових процесів, які мають місце в умовах кризових ситуацій.

Очевидним є те, що цілі соціальних інститутів, цінності та мислення окремих людей є найбільш потужними чинниками впливу на трансформаційні процеси в умовах криз. Подібний висновок є досить важливим для органів публічної влади різних рівнів, а також громадських інституцій, які під час розробки антикризових стратегій та планування своїх дій мають звернути увагу на структурні впливи та зміни в індивідуальній поведінці людей під час криз, як взаємопов'язаних та взаємозалежних провідників зовнішніх і внутрішніх трансформацій.

В той же час, трансформаційні зміни соціальних інститутів в умовах криз потребують наявності відповідної стратегії та стійкої передбачуваної поведінки основних груп населення, що, у свою чергу, вимагає структурних перетворень на рівні соціальних інститутів та суспільства. Одночасна зміна індивідуальних дій та структурних змін призводить до їх синергії та підвищує здатність влади і суспільства не лише знаходити найбільш ефективні шляхи подолання кризи, а й стає передумовою стабілізації соціально-економічного положення країни та подальшого розвитку. Подібна взаємодія формує нові траєкторії усталеного розвитку, змінюючи існуючу поведінку та суспільні цінності, зміцнюючи водночас соціальні інститути та структури.

Проведене в даній статті дослідження показало, що трансформаційні зміни соціальних інститутів можуть бути ініційовані 1) будь-яким її структурним елементом; 2) через поведінкове втручання. Останнє, в свою чергу, вимагатиме змін у всіх складових прийняття антикризових рішень, що призведе до зміни антикризових підходів, норм поведінки та системної трансформації. Однак, для цього потрібен певний час і зусилля, так як деякі з цих елементів, зокрема закони та політику, неможливо змінити без широкої підтримки громадянського суспільства,

Слід також зазначити, що трансформація соціальних інститутів не може відбутися без широких дискусій у суспільстві, узгодженості позицій різних політичних сил, суперечок і переговорів між різними групами людей, які дотримуються протилежних поглядів та доволі часто не бажають або уникають змін.

Зіткнувшись із подібними перешкодами на шляху трансформації, владі та її соціальним інститутам слід бути готовим до того, що процеси змін можуть досить швидко вийти за межі поведінкового та структурного втручання.

Стаття надійшла до редакції: 02.05.22

TRANSFORMATION OF SOCIAL INSTITUTIONS IN CRISIS CONDITIONS

Larysa Kurnosenko, PhD in Economics, Docent, Associate Professor of Social Sciences and Humanities Odessa Polytechnic National University Odesa, Ukraine.



The article synthesizes the opinions of scientists regarding the understanding of crisis as a phenomenon, considers approaches to the transformation of social institutions in crisis conditions and the influence of individual and collective actions integrated into the activities of social institutions on their transformation. Attention is focused on the fact that the transformation process takes place as a result of the expansion and strengthening of ties between social institutions, collective and individual actions, as internal and external conductors of changes in crisis situations. On the basis of the structural integration model, it is illustrated how, in the conditions of crises, these connections help the leaders of change to direct their actions not only to achieve stability, but also to the further development and transformation of social institutions. It is emphasized that the transformation of social institutions means a profound change not only in the external, in relation to a person, environment, it also involves a change in his values, perceptions, attitudes, which occurs, as a significant number of sociological studies show, not only under the influence of exogenous factors, but is the result of internal changes, which in turn are a reaction to the crisis. Some aspects of interactions between internal and external drivers of change are considered, leading to the transformation of social institutions, which occurs as a result of the search for ways to overcome the crisis at the individual and systemic levels. Accordingly, created models of crisis resolution should take in to account the nature of interactions between internal and external drivers of change.

Key words: *crisis, transformation, development, leaders of change, interaction, integration.*

Received: 02.05.22

References

1. Hryhorova, N. V. (2021). Semantyky i poniattia kryzy u nimetskomovnykh dyskursakh, prysviachenykh COVID-19. Osvita i dolia natsii. [Semantics and concepts of crisis in German-language discourses dedicated to COVID-19. Education and the destiny of the nation]. Osvita u vyklykakh suchasnosti: svitovi ta ukraïnski konteksty – Education in the challenges of modernity: global and Ukrainian contexts: Proceedings of the materials of the XII International science and practice conference. (pp. 26-27). Kharkiv. KhNPU [in Ukrainian].
2. Huta, S. S. (2017). Poniattia «kryzova sytuatsiia, zumovlena viiskovo-politychnymy chynnykamy», «voïenno-politychna kryza» v teorii derzhavnoho upravlinnia [The concept of «crisis situation caused by military-political factors», «military-political crisis» in the theory of public administration]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 7. (pp.116-120) [in Ukrainian].
3. Dvoret'ska, H. V. (2002). Sotsiologhiia: Navch. Posibnyk [Sociology: Study guide]. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
4. Hrytsenko, A. A. (Eds.) (2015). Instytutsiini transformatsii sotsialno-ekonomichnoi systemy Ukrainy: monohrafiia [Institutional transformations of the socio-economic system of Ukraine: monograph]. Kyiv: DU «In-t ekon. ta prohnozuvannia NAN Ukrainy» [in Ukrainian].
5. Kukhta, P. V. (2012). Kryzy, yikh prychny ta naslidky. [Crises, their causes and consequences]. *Efektivna ekonomika – Efficient economy*, 10. Kyiv: KNU imeni Tarasa Shevchenka. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1439> [in Ukrainian].
6. Lytovchenko, I. V. (2013). Transformatsiia instytutiv sotsializatsii v suchasnomu ukraïnskomu suspilstvi [Transformation of socialization institutions in modern Ukrainian society]. *Multyversum. Filosofskyi almanakh – Multiverse. Philosophical almanac, issue 10 (128)*. (pp. 105-116). Kyiv [in Ukrainian].
7. Malonoha, S. O. (2020). Indykatory, yak puskovi mekhanizmy vyboru stratehii ta planu zakhodiv nadannia medychnoi dopomohy v ekstrenykh sytuatsiiakh. «Napriamy vdoskonalennia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia v umovakh suchasnykh reformatsiinykh protsesiv» [Indicators as triggers for choosing a strategy and plan of measures for the provision of medical assistance in emergency situations. “Directions of improvement of state management mechanisms in the conditions of modern reformation processes”]. Proceedings from naukovo-praktychna konferentsiia Zaporizhzhia – scientific and practical

conference Zaporizhzhia. Klasychnyi pryvatnyi universytet. (pp. 48-53) [in Ukrainian].

8. Myronenko, O., Rosliuk, S. & Myronenko, D. (2011). Kryzovi stany [Crisis situations]. *Medychna osvita – Medical education*. Retrieved from <http://msvitu.com/archive/2011/may/article-5.php> [in Ukrainian].

9. Romanovskyi, O. O. (2015). Ohliad tendentsii rozvytku sotsialnoi ekonomiky v umovakh hlobalizatsii ta svitovykh ekonomichnykh kryz [Overview of social economy development trends in the conditions of globalization and world economic crises]. *Efektivna ekonomika – Efficient economy*, 6. (N.p.) [in Ukrainian].

10. Sytnyk, H. P. (2015). *Osnovy mekhanizmu antykryzovoho stratehichnoho upravlinnia u sferi natsionalnoi bezpeky: Naukova dopovid [Fundamentals of the mechanism of anti-crisis strategic management in the sphere of national security: Scientific report]* Kyiv: NADU. Retrieved from <http://nationalecurity.org.ua/2015/12/30/osnovimekhanizmuantikrizovogobe> [in Ukrainian].

11. Taldykin, O. V. (2020). Kryza derzhavy: poniattia ta klasyfikatsiia [Crisis of the state: concepts and classification]. *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav – Scientific Bulletin of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*, 2 (105). (pp. 42-49) [in Ukrainian].

12. Teleshun, S. (2016). Ukraina cherez pryzmu hlobalnykh svitovykh trendiv: vyklyky ta zahrozy. Retrieved from https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/1974941-ukraina-kriz-prizmu-globalnih-svitovih-trendiv-vikliki-ta-zagrozi [in Ukrainian].

13. Abson, D.J., Fischer, J., Leventon, J., Newig, J., Schomerus, T., Vilsmaier, U., von Wehrden, H., Abernethy, P., Ives, C.D., Jager, N.W. & Lang, D.J. (2017). Leverage points for sustainability transformation. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/s13280-016-0800-y> [in German].

14. Avelino, F. (2021). Theories of power and social change. Power contestations and their implications for research on social change and innovation. *J Political Power*. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/2158379X.2021.1875307> [in English].

15. Benessaiah, K. & Eakin, H. (2021). Crisis, transformation, and agency: Why are people going back-to-the-land in Greece? *Sustainability Science*. Retrieved from <https://link.springer.com/article/10.1007/s11625-021-01043-5> [in English].

16. Birkmann, J., Buckle, P., Jaeger, J., Pelling, M., Setiadi, N., Garschagen, M., Fernando, N. & Kropp, J. (2010). Extreme events and disasters: A window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/s11069-008-9319-2> [in English].

17. Gorddard, R., Colloff, M.J., Wise, R.M., Ware, D. & Dunlop, M. (2016). Values, rules and knowledge: adaptation as change in the decision context. *Environ Sci Policy*, 57. (pp. 60-69). Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.12.004> [in English].

18. Herrfahrtd-Pähle, E., Schlüter, M., Olsson, P., Folke, C., Gelcich, S. & Pahl-Wostl, C. (2020). Sustainability transformations: socio-political shocks as opportunities for governance transitions. *Glob Environ Change*. Retrieved from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378019314116> [in English].

19. Ives, C., Freeth, R. & Fischer, J. (2020). Inside-out sustainability: the neglect of inner worlds. Retrieved from <https://link.springer.com/article/10.1007/s13280-019-01187-w> [in English].

20. Fischer & Riechers (2019). A leverage points perspective on sustainability Retrieved from <https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pan3.13> [in English].

21. Loorbach, D., Frantzeskaki, N. & Avelino, F. (2017). Sustainability Transmissions Research: Transformation Science and Practice for Social Change. *Ann Rev Environ Resource*. Retrieved from <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-102014-021340> [in English].

22. Miller, D. & Prentice, D. (2016). Changing norms to change behavior. *Annu Rev Psychol*, 67(1) (pp. 339-361). Retrieved from <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-010814-015013> [in English].

23. Moore, M. & Milkoreit, M. (2020). Imagination and transformations to sustainable and just futures. Retrieved from <https://www.divaportal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1539300&dswid=-2255> [in English].

24. Novalia, W. & Malekpour, S. (2020). Theorising the role of crisis for transformative adaptation. *Environ Sci Policy*. Retrieved from <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1462901120301787> [in English].

25. Roussos, K. (2019). Grassroots collective action within and beyond institutional and state solutions: the (re-) politicization of everyday life in crisis-ridden Greece. Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14742837.2018.1562330> [in English].

26. Scoones, I., Stirling, A., Abrol, D., Atela, J., Charli-Joseph, L., Eakin, H., Ely, A., Olsson, P., Pereira, L. & Priya, R. (2020). Transformations to sustainability: combining structural, systemic and enabling approaches. Retrieved from <https://asu.pure.elsevier.com/en/publications/transformations-to-sustainability-combining-structural-systemic-a> [in English].

27. Shove, E., Pantzar, M. & Watson, M. (2012). The dynamics of social practice: everyday life and how it changes. London: SAGE Publications. Retrieved from <https://doi.org/10.2307/j.ctv16r56.8> [in English].

28. Temper, L., Walter, M., Rodriguez, I., Kothari, A. & Turhan, E. (2018). A perspective on radical transformations to sustainability: resistances, movements and alternatives. Retrieved from <https://link.springer.com/article/10.1007/s11625-018-0543-8> [in English].

29. Wittmayer, J., Backhaus, J., Avelino, F., Pel, B., Strasser, T., Kunze, I. & Zuijderwijk, L. (2019). Narratives of change: How social innovation initiatives construct societal transformation. Retrieved from <https://drift.eur.nl/publicaties/narratives-change/> [in English].

Відомості про автора / Information about the Author

Курносенко Лариса Володимирівна: Національний університет «Одеська політехніка»: проспект Шевченка, 1, м. Одеса, 65004, Україна.

Larysa Kurnosenko: Odessa Polytechnic University: Shevchenko avenue 1, Odessa, 65004 Ukraine.

ORCID. ORG/0000-0003-2309-695X

E-mail: lara_w@ukr.net

На початку квітня 2021 року прем'єр-міністр Денис Шмигаль пообіцяв запровадити таку систему до кінця 2021 року. Хоча ще в травні 2020 року він запевняв українців про реалістичність запуску накопичувальної ланки з 1 січня 2021 року. Історія свідчить, що майже кожен уряд обіцяв провести пенсійну реформу, але жоден цього не зробив. Так триває вже 18 років – саме стільки діє закон, який передбачає існування накопичувального рівня пенсійного забезпечення.

В статті автор розмірковує над причинами, що заважають владі провести реформу, завдяки якій кожен українець у старості отримуватиме гідну пенсію.

Ключові слова: Пенсійна система, пенсійна реформа, рівні пенсійної системи, накопичувальна пенсійна система.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Пенсійна система України – сукупність створених в державі правових, економічних, організаційних інститутів і норм, метою яких є надання громадянам матеріального забезпечення у вигляді пенсії [1]. З прийняттям Закону України «Про Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [1] з 2004 року розпочалася реалізація системної реформи пенсійного страхування, яка триває і дотепер.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті: проаналізувати сучасний стан та проблеми що спіткають пенсійну реформу на шляху її реалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно з цим законом, система пенсійного забезпечення в Україні складається з трьох рівнів:

– перший рівень – це солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що базується на засадах солідарності та субсидування, в якій усі кошти, що перераховуються підприємствами до Пенсійного фонду України, одразу ж виплачуються нинішнім пенсіонерам.

– другий рівень – накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Частина обов'язкових пен-

сійних відрахувань (до 7 % від заробітної плати працівника) буде спрямована на персональні рахунки громадян. Ці кошти будуть інвестуватися в українську економіку, а інвестиційний дохід збільшуватиме розмір майбутніх пенсійних виплат. На жаль цей рівень в державі ще не діє.

– третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення, що базується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців у формуванні пенсійних накопичень із метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах та в порядку, передбачених законодавством про недержавне пенсійне забезпечення [1, с. 17].

Солідарна система пенсійного страхування побудована на засадах субсидування та солідарності, основними характеристиками якої є демографічний динамізм населення, загальнообов'язковість та право на одержання пенсії кожним громадянином України. При цьому, це може бути довічна солідарна пенсія, або ж одноразова виплата.

З одного боку, система є фінансово стійкою, що відображається співвідношенням між платниками пенсійних внесків та чисельністю пенсіонерів, і це забезпечує основу формування пенсійних систем багатьох країн світу. А з іншого – присутність стримувального характеру, оскільки наявна велика кількість пільговиків.

Серед проблем першого рівня пенсійної системи України можна виділити такі:

– соціальні: демографічні показники суспільного розвитку – значна частка осіб передпенсійного та пенсійного віку, ранній вік виходу на пенсійне забезпечення населення, присутність великої кількості пільговиків;

– економічні: безробіття, зростання цін на споживчі товари, залежність пенсійної виплати від середньої заробітної плати;

– фінансові: зростання видатків з державного бюджету, що пов'язано із демографічною ситуацією. Як наслідок – дефіцит пенсійного фонду [2].

В Україні система пенсійного забезпечення перебуває на стадії трансформації. Перехід до ринкової економіки виявив неспроможність забезпечити достатні і надійні виплати пенсіонерам,

використовуючи однорівневу модель державного пенсійного страхування. Адже нині середній розмір пенсії становить 30–35 % від середньої заробітної плати [3].

Реформування пенсійної системи в повоєнний період має за мету збільшити величину пенсії до 65 % від середньої заробітної плати. Організація пенсійного забезпечення, яка відповідає вимогам ринкової економіки – напевно, одна із найважливіших задач, яку необхідно вирішити владі в соціальній сфері.

У промислово розвинутих країнах використовується багаторівневе пенсійне обслуговування, яке охоплює солідарну систему, обов'язкове накопичення та добровільне формування пенсійних коштів. Така структура має сприяти забезпеченню обов'язкового прожиткового мінімуму всім пенсіонерам, а також запровадженню гарантованих механізмів, за допомогою яких громадяни зможуть заощаджувати кошти на старість [4, с. 342].

Діюча сьогодні в Україні пенсійна система не виконує свого головного завдання, оскільки розмір пенсії здебільшого не дає можливості підтримувати мінімальний рівень життєдіяльності. Основними причинами незадовільного функціонування пенсійного забезпечення в державі є: складна демографічна ситуація, неспроможність існуючої солідарної системи забезпечити достатній рівень життя пенсіонерів, економічний стан держави, низький рівень заробітної плати та «тінізація» виплат працівникам.

Слід відзначити, що в Україні історично склалась однорівнева схема пенсійного забезпечення на засадах солідарності поколінь, яка певним чином узгоджувалася з командно-адміністративною системою. За ринкових умов вона не забезпечує громадянам адекватного заміщення пенсією заробітку, втраченого ними у зв'язку із старістю та запобігання бідності серед людей похилого віку.

Внаслідок цього діючою пенсійною системою незадоволені як платники пенсійних внесків, так і переважна більшість пенсіонерів. Також, діюча солідарна система пенсійного забезпечення є соціально несправедливою – у першу чергу і найбільшою мірою стосовно найбідніших верств населення. Тому, потрібно як найшвидше реформувати нинішню пенсійну систему в Україні.

Дана пенсійна реформа передбачає забезпечити справедливую систему розподілу пенсійних коштів. Створити для людей можливість накопичувати максимальний розмір пенсії, виходячи із власних доходів. Стабілізувати пенсійну систему та гарантувати виплати пенсій на довгострокову перспективу. Ліквідувати надмірний розрив у розмірах пенсій із солідарної системи.

Одним із нововведень є створення накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яка базується на засадах накопичення коштів на індивідуальних пенсійних рахунках та передбачає механізм їх успадкування.

Така система пенсійного страхування дозволить урізноманітнити джерела отримання особою доходів у старості і залучити додаткові інвестиції в економіку держави.

Після збалансування бюджету Пенсійного фонду України передбачається розпочати перерахування страхових внесків до Накопичувального пенсійного фонду. Розмір страхового внеску на дату впровадження системи складатиме 2 % заробітної плати із подальшим його щорічним підвищенням на один відсоток до 7 %.

За даними Пенсійного фонду, в Україні станом на 01 травня 2022 року на обліку в Пенсійному фонді України перебувало 10 775,4 тис. пенсіонерів, що на 65,7 тис. осіб менше, ніж на 01 січня 2022 року (див. рис.1 [5]).

Протягом I півріччя 2022 року: забезпечено виплату пенсій 10,8 млн громадян; середній розмір пенсії зріс на 445 ,92 грн (11,2 %) з 3 991,53 грн на 01.01.2022 до 4 437,45 грн на 01.05.2022.

Розподіл пенсіонерів за видами призначених пенсій та їх розмірами наведений на рис. 2. (див. рис.2) [5].

Пенсійним фондом України станом на 15 травня поточного року виплачено пенсій, грошових допомог на суму 15,6 млн грн.

Однак не вистачає цих коштів для здійснення оплати пенсій в Україні. В довоєнний час щороку понад третину надходжень ПФ становили доплати з держбюджету, у 2021 році – понад 38 млрд грн (див. рис. 3).

Хоча частина грошей з цієї суми – це виплати держслужбовцям, інша частина – чистий дефіцит коштів

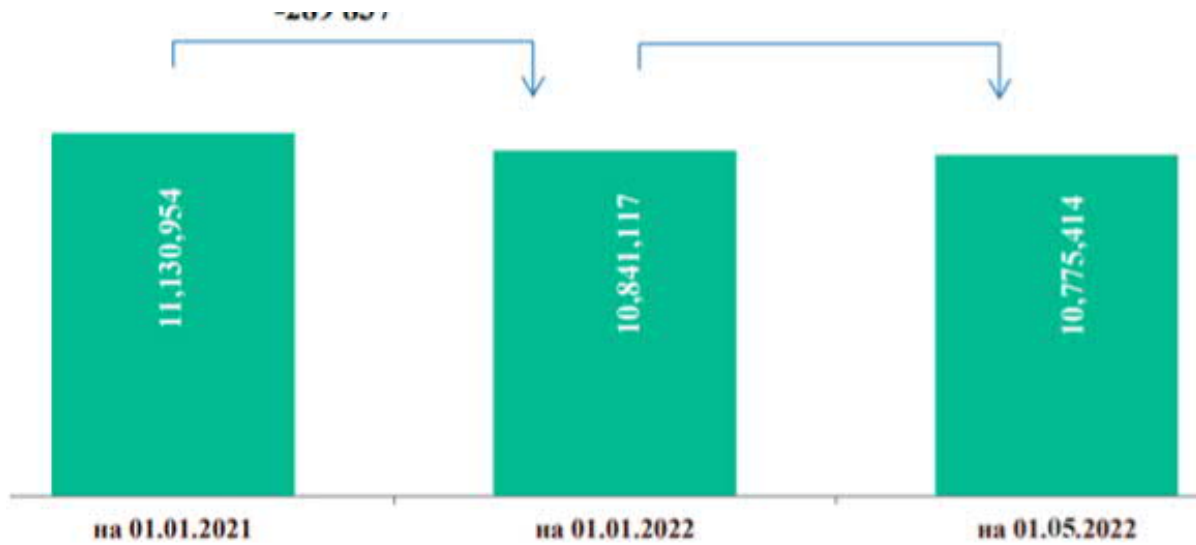
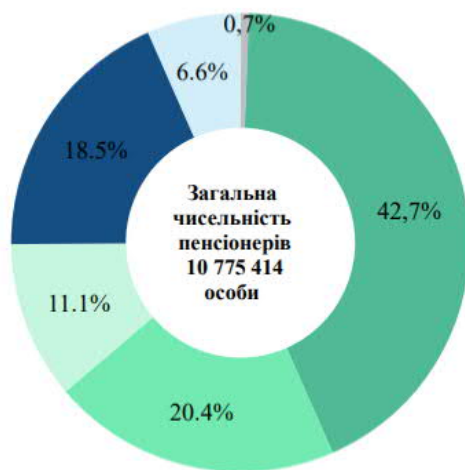


Рис. 1. Динаміка чисельності пенсіонерів на 01 липня 2022 року.



Розмір пенсійної виплати, грн	Чисельність пенсіонерів усіх категорій, осіб	Відсоток	Середній розмір пенсійної виплати, грн
понад 10 000	707 536	6,6%	14 417,62
від 5 001 до 10 000	1 993 275	18,5%	6 764,64
від 4 001 до 5 000	1 193 132	11,1%	4 449,43
від 3 001 до 4 000	2 195 624	20,4%	3 482,66
від 2 001 до 3 000	4 614 738	42,7%	2 403,42
до 2 000	71 109	0,7%	1 182,35

Рис. 2. Розмір пенсій за розподілом пенсіонерів
Джерело: [5]

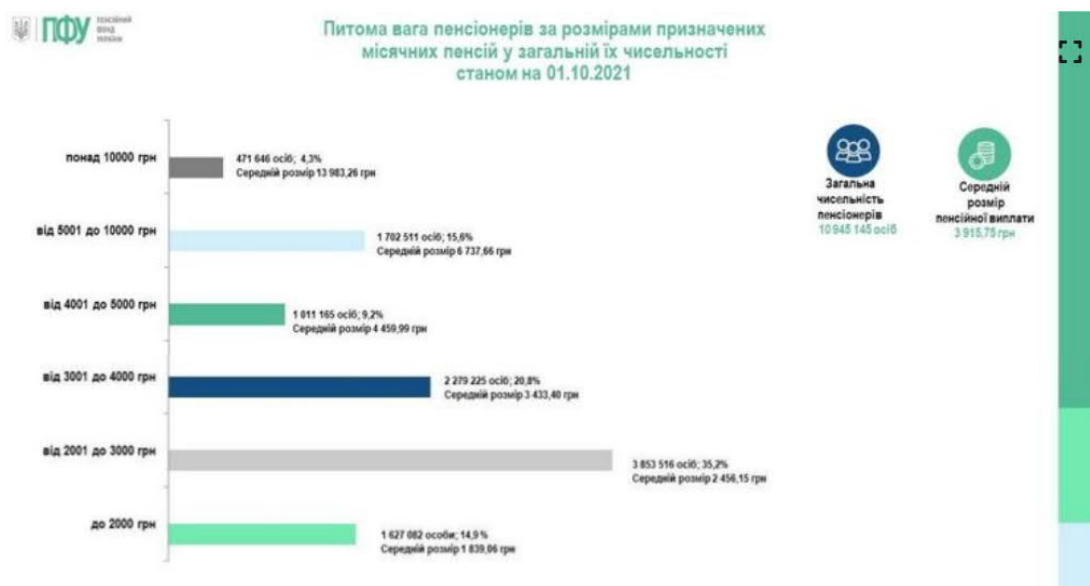


Рис. 3. Питома вага пенсіонерів за розмірами призначених пенсійних виплат станом на 01 квітня 2021 року.

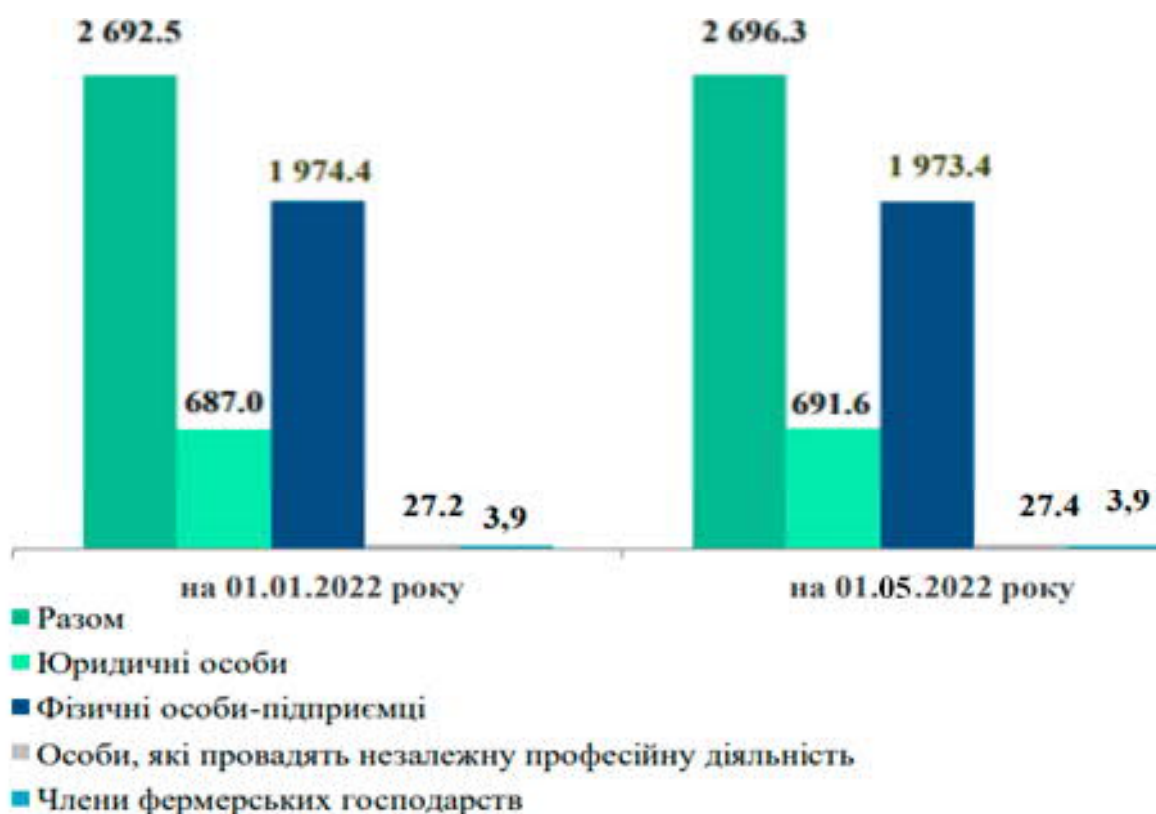


Рис. 4. Динаміка руху платників єдиного внеску загального страхування
 Джерело: [6].

Таким чином, за даними Державної податкової служби України протягом I півріччя 2022 року на 3,8 тис. збільшилася кількість юридичних осіб – платників єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок); легалізовано 16,9 тис. робочих місць, внаслідок чого залучено додатково 26,4 млн грн єдиного внеску [6].

Українці загалом розуміють, у якому стані перебуває пенсійна система. Так, половина респондентів очікують, що їхні доходи на пенсії скоротяться в кілька разів. Підтвердженням є результати опитування, проведене компанією «CASE Україна» у 2020 році [7], що свідчить, дві третини опитаних переконані, що їх пенсією має забезпечувати держава. Проте 26 % з тих, хто сподівається на державну пенсію, хотіли б зараз менше платити до Пенсійного фонду та заощаджувати ці гроші самостійно. Отже, ідея накопичувальної пенсії не чужда значній кількості українців.

Чарівної пігулки, щоб зробити систему стійкою, а пенсіонерів – забезпеченими, немає. Проте зрозуміло, що лише солідарна ланка не може довго забезпечувати виплату пенсій. Зараз майже 40 % пенсіонерів отримують 2-3 тис грн. Ще 16 % живуть на менш ніж 2 тис грн, а 19 % отримують від держави 3-4 тис грн.

За прогнозом ООН, населення України до 2050 року скоротиться майже на 20 %, зокрема, через меншу народжуваність та міграцію молоді. Пенсіонерів більшатиме, а молоді, що зароблятиме їм на пенсії, ставатиме менше. Аби пенсії хоча б не меншали, доведеться збільшувати податкове навантаження.

Отже, логічними виглядають пошуки нових способів заощаджування на старість. Обов’язкове накопичення під наглядом держави – один з них [8].

Єдиного бачення, як запроваджувати другий пенсійний рівень, немає. Уряд пропонує заощаджувати 2 % від нинішнього ЄСВ і 2 % – від податку на доходи фізичних осіб. Зараз роботодавець сплачує мінімум (22 % ЄСВ на мінімальну заробітну плату), а з працівника вираховують 18 % ПДФО.

Інший варіант внесли на розгляд парламенту четверо депутатів із «Слуги народу». Вони пропонують, щоби на накопичення йшло щонайменше 3 % від поточної заробітної плати:

- 2 % сплачуватиме роботодавець;
- 1 % – працівник, який може платити й більше.

Цей законопроект уже включили до порядку денного парламенту. Він проходив обговорення в профільних комітетах. Зрештою, і обов'язкові, і добровільні накопичення обмежені сталістю економіки, довірою до державних інституцій та розвитком ринку цінних паперів в Україні.

Розглянемо ризики, які виникають у запровадженні другої ланки реформи пенсійної системи:

По-перше, будь-яка пенсійна реформа не приносить політичних дивідендів. У «Реанімаційному пакеті реформ» зазначають, що зміна пенсійних систем – це виклик для урядів, адже реформа стосується великої частини політично активних людей. Більшість урядів світу, які впроваджували пенсійні реформи, на наступних виборах втрачали підтримку електорату. Винятком була лише Велика Британія, де кабінет «залізної леді» Маргарет Тетчер після змін у пенсійній системі зазнав поразки, й переобирався [8].

По-друге, запровадження накопичувального рівня може загрожувати макрофінансовій стабільності. Якщо частину коштів «перекласти» із солідарної системи на накопичувальні рахунки, дефіцит ПФ доведеться чимось перекривати. Якщо це зробити за кошти державного бюджету, тобто інших податків, залишиться менше грошей на фінансування інших видатків. Якщо ж шляхом запозичень – виросте державний борг та відповідно збільшиться витрати на його обслуговування. В умовах воєнних дій цей крок неможливо здійснити. Тому всі сподівання, що в трансформаційний повоєнний період уряд піде на такі ризики й суспільство погодиться на ці непопулярні рішення.

Говорячи про успіх накопичувальної пенсійної системи, зазвичай згадують знамениту Чилійську систему, запроваджену 1981 року. Країна зробила ставку на обов'язкові накопичувальні внески (10 % від зарплати), якими управляли приватні пенсійні фонди. Згодом цю модель запровадили понад 30 інших країн світу. Проте виявилось, що в пенсійній системі брали участь лише близько 20 % населення – ті, хто працювали офіційно. Велика частина

працівників не робили пенсійних внесків, а ті, хто їх робили, отримували значно нижчі пенсії, ніж сподівалися. Зокрема – через високу інфляцію протягом 1980-1990-х років [9].

Отже, 2008 року в Чилі запровадили солідарну складову пенсійної системи, щоб забезпечити тих, хто не брав участі в накопичувальних фондах [9]. Зараз через пандемію коронавірусу чилійські депутати дозволили громадянам знімати до 10 % своїх накопичень з пенсійних фондів. Це може загрожувати стабільності цих фондів.

Реформа пенсійної системи в Чилі має як позитивні так і негативні наслідки. Реформована система посилила фінансову дисципліну, сприяла накопиченням, а також розширила і поглибила фінансові ринки і, таким чином, сприяла росту чилійської економіки в 1980-і роки.

Проте, по-перше, оскільки вона базується на принципі установлених заздалегідь внесків, ризик по сумах, що перевищує мінімальний рівень пенсії, цілком лягає на самого робітника.

По-друге, вона індивідуалістична, через відсутність перерозподілу як усередині одного покоління, так і між різними поколіннями.

По-третє, існують недоліки в охопленні платників внесків, що виникають через несплату внесків.

Позитивним є гарантія державою витрат на пенсії літнім громадянам, які не перейшли на нову систему, витрат на тимчасові внески для робітників, які щойно перейшли на нову систему, витрат на випуск індексованих облігацій і гарантія мінімальної пенсії, що допомагає захистити вкладників від наслідків неефективної роботи вибраного ними фонду, а пенсіонерів – від банкрутства страхової компанії.

По-третє, існує проблема, що пов'язана з детінізацією заробітної плати та легалізацією доходів платників податків. За даними Державної служби статистики України у 2021 році 3,0 млн осіб або кожен четвертий працівник працював без оформлення трудових відносин. Найбільше таких працівників у сільському господарстві (45,8 %), будівництві (16,8 %), торгівлі (15,3 %), промисловості (6,0 %) та транспорті (4,4 %).

Пенсійний фонд України постійно здійснює моніторинг відомостей реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного страхування (далі – Реєстр застрахованих осіб) щодо виявлення ознак використання праці неоформлених працівників та порушень законодавства про працю та сплати єдиного внеску, вживає відповідних заходів реагування.

У результаті проведеної роботи протягом 6 місяців 2022 року легалізовано 16,9 тис. робочих місць, внаслідок чого залучено додатково 26,4 млн грн єдиного внеску.

За результатами моніторингу (23,1 тис. платників, по яких органами Держпраці проведено комплексні інспекційні відвідування на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 вересня 2018 року № 649-р «Про заходи, спрямовані на детінізацію відносин у сфері зайнятості населення»), в Реєстрі застрахованих осіб підтверджено дані про прийняття на роботу 20,2 тис. осіб, яким нараховано заробітну плату у сумі 179,5 млн грн, єдиного внеску – 39,9 млн грн. За 5 місяців 2022 року проведено 1,6 тис. виступів на місцевому радіо та телебаченні, надруковано 167 статей у місцевій пресі, проведено 1,0 тис. зустрічей та семінарів у трудових колективах, розповсюджено 51,7 тис. буклетів та листівок, розміщено 5,1 тис. інформаційних повідомлень на веб-ресурсах, проведено 125 флешмобів з питань дотримання законодавства про оплату праці.

Органами Пенсійного фонду України направлено повідомлення до місцевих органів виконавчої влади по 59,1 тис. платників, які виплачують заробітну плату у розмірі менше мінімального.

По-четверте, виникає питання, як отримувати пенсію трудовим мігрантам в Україні та за кордоном?

Невдалим є досвід виплат пенсії в Грузії у 2004 році, який свідчить, що ліквідований пенсійний фонд передав функції виплачувати пенсії напряму з бюджету. При цьому пенсії були запроваджені однаково для всіх, хто досяг пенсійного віку (60 років для жінок та 65 років для чоловіків). Таку модель суспільство сприйняло як несправедливу, адже пенсія не залежала від зарплати чи трудового стажу. Після тривалих дискусій у 2019 році в Грузії на додачу до

солідарної системи запровадили обов'язкову накопичувальну складову.

Пенсійне забезпечення – мабуть, одна з найскладніших тем соціально-економічної політики. Тут потрібно робити прогнози на десятки років уперед. Тут немає усталеного алгоритму, оскільки успіх пенсійної системи складається з багатьох чинників. У 2019 році консалтингова компанія Mercer та CFA Institute оцінила пенсійні системи 37 країн за понад 40 показниками, які включають дизайн системи, загальноекономічні (зростання ВВП, державний борг) та демографічні показники. Висновок – найуспішніші пенсійні системи мають Нідерланди, Данія та Австралія. На думку аналітиків, для досягнення стійкості пенсійної системи людям необхідно пізніше виходити на пенсію, тобто довше залишатися економічно активними. Потрібен і вищий рівень заощаджень. Наприклад, у Нідерландах на додаток до обов'язкових першого і другого рівнів також один з найвищих у Європі відсоток молодих громадян, які роблять добровільні пенсійні заощадження – 28 %.

Аналізуючи пенсійне забезпечення в зарубіжних країнах, виділимо два основні способи фінансування пенсійних систем: розподільний, при якому покриття поточних пенсійних витрат проводиться з поточних надходжень та накопичувальний, при якому створюється спеціальний фонд, що забезпечує всі пенсійні виплати в даний час і в майбутньому [6].

Пенсійне забезпечення засноване на розподільній пенсійній системі у більшості країн, де державний пенсійний фонд або інша відповідна державна організація акумулює грошові кошти, які використовуються тільки для поточних пенсійних виплат.

Світовий досвід реформування пенсійних систем свідчить, що основною тенденцією є перехід до накопичувальної пенсійної системи, позитивною стороною якої є можливість збільшення інвестицій в розвиток економіки і отримання інвестиційних доходів для пенсіонерів.

Так, в США діє трирівнева система пенсійного забезпечення:

– першим рівнем є солідарна система, але її доповнюють інші пенсійні програми, які дають можливість громадянам зберегти свої кошти для пенсійного забезпечення;

– другий рівень – обов'язкова накопичувальна система, згідно якої працюючі громадяни перераховують частину свого заробітку на ощадні рахунки;

– третім рівнем є добровільна приватна накопичувальна система, яка дає можливість громадянам, що мають бажання отримувати ще більшу пенсію і можливість сплачувати великі внески в тривалому періоді трудової діяльності, підтримувати бажаний рівень забезпечення виходу на пенсію [3].

Позитивною стороною системи соціального забезпечення США, досвід якої можна використовувати при реформуванні системи пенсійного забезпечення в Україні, є розробка стратегічних аспектів на основі прогнозів змін демографічних і економічних умов.

У Великобританії діє розподільча пенсійна система з низькими розмірами пенсій, при реформуванні передбачалася індексація пенсій відповідно до росту цін, а не заробітної плати. Якщо розмір державної пенсії знаходиться нижче межі бідності, особи, що одержують тільки базову державну пенсію, мають право на соціальну допомогу, що надається з урахуванням їхнього доходу.

Обов'язкова пенсійна система другого рівня надає право працівникам стати учасниками або державної системи пенсій, що залежить від заробітку, або професійної системи, з установленими заздалегідь виплатами, чи системи персональних пенсій із установленими розмірами внесків.

Базова державна пенсійна система Швеції залишається розподільчою і фінансується за рахунок страхових внесків, що складають 18,5 % заробітку, із яких 16 % надходять у державну систему. Переважна більшість поточних внесків використовується на виплату поточних пенсій, проте установа соціального страхування відкриває умовні індивідуальні рахунки для застрахованих, на яких відбивається ця частина внесків. Пенсія розраховується на основі суми накопичених коштів з урахуванням очікуваної тривалості життя поточної групи осіб, що припиняють трудову діяльність, і зростання виробництва протягом очікуваного періоду виплати пенсії. Гарантія забезпечення мінімального доходу в старості

здійснюється шляхом використання пенсійної страхової сітки для осіб, що мали низькі доходи протягом трудового життя. Частина внесків йдуть у капіталізовану систему, при цьому працівник має право вибору розміщення їх на індивідуальних рахунках в приватних структурах або в державному накопичувальному фонді.

Таким чином, Швеція має систему з установленими внесками, у якій є страхова сітка, що дає населенню можливість вибору і пропонує їм ефективні стимули – право вибору у відношенні пенсійного віку:

- більш тривале перебування на пенсії або більш високий рівень життя в пенсійний період;
- значна залежність між внесками і пенсіями сприяє підвищенню ефективності ринку праці.

Шведська система не схильна до ризиків, будучи розподільчою системою, вона не має витрат, пов'язаних із переходом до накопичувальної системи, що підтверджує гнучкість розподільчих систем.

Жорсткої фінансової кризи зазнали державні пенсійні системи в більшості країн з перехідною економікою Центральної і Східної Європи [9, с. 3-9], що є наслідком політичних рішень, які відображали перехід від централізованого планування до ринкових відносин та не враховували роль особистих стимулів.

Значною мірою дисбаланс пенсійної системи обумовлений також великим демографічним навантаженням – несприятливим співвідношенням чисельності пенсіонерів до чисельності платників страхових внесків, що є результатом низького пенсійного віку та постаріння населення. При скороченні державних доходів і необхідності макроекономічної стабілізації всебічна пенсійна реформа стає невід'ємною частиною загальної економічної реформи в цих країнах, має вирішальне значення для забезпечення високих і сталих темпів економічного росту.

Солідарна система є досить вразливою до політичних ризиків, суть яких проявляється у тому, що політики часто обіцяють пенсії більші ніж система спроможна забезпечити, для реалізації таких обіцянок, особливо в період політичних баталій, як правило,

вдаються до покриття дефіциту пенсійних зобов'язань за рахунок коштів державного бюджету, при використанні всіх можливих джерел на ці цілі, заморожуються розміри пенсій.

Для розвинутих країн характерне погіршення демографічної ситуації, що відповідає загальній тенденції старіння населення, проте ця проблема є особливо актуальною для України. В Україні один з найвищих серед колишніх країн союзу середній процент пенсіонерів на 1000 осіб, що становить 28,2 %, в основному це результат переселення у свій час військових з Півночі, Сибіру та ін. В Україні тривалий час був найнижчий пенсійний вік (для жінок – 55 років, для чоловіків – 60 років), законодавче встановлення якого було здійснено в 1928 році, коли очікувана тривалість життя становила 47 років: у жінок 49, у чоловіків – 45 років [5]. Нині ці показники суттєво змінилися.

Більшість країн центральної та Східної Європи, які здійснили пенсійну реформу, збільшили пенсійний вік людей, причому в одних країнах пенсійний вік підвищився відразу (Польщі, Угорщині), а в інших (Естонії, Чехії) підвищення проходить поступово. В ряді країн жінки і чоловіки виходять на пенсію одночасно в одному віці. У розвинутих країнах потреба підвищення пенсійного віку виникла внаслідок старіння населення, та відповідно погіршення співвідношення чисельності платників внесків до чисельності пенсіонерів, що може призвести до погіршення платоспроможності національних пенсійних систем та їх банкрутства.

За підрахунками вчених [7,8], якщо пенсійний вік підвищити на п'ять років, то, як свідчать розрахунки, чисельність пенсіонерів зменшиться на 40 %, а розмір пенсій поступово можна підвищити на 60-70 %, а з врахуванням скасування пільгових пенсій – удвічі. У цьому слід визнати надзвичайну актуальність фактору підвищення віку, що й було прийнято в Україні.

Підсумовуючи вищесказане, слід відмітити, що проблема пенсійного забезпечення осіб похилого віку є актуальною для всіх країн світу. Останнім часом більшість країн зіткнулися із серйозними соціальними проблемами, що загрожують кризою державних фінансів, одним з найгостріших елементів кризи стала

якраз система пенсійного забезпечення населення. Оскільки ні солідарна, ні накопичувальна система не витримує тиску з боку старіючого населення, фінансові можливості не відповідають вимогам фінансування, весь час зростає потреба для їх забезпечення.

Тому стає необхідним реформування державних пенсійних систем, що передбачає збільшення пенсійного віку, або віку в якому надається право на одержання пенсії, приватизацію окремих частин пенсійних програм, надання можливості диверсифікованого інвестування існуючих цільових фондів, зміну бази для нарахування розміру допомоги (наприклад, збільшення кількості відпрацьованих років, що враховується при нарахуванні допомоги).

Висновки. Підсумовуючи, можна виділити такі основні зміни:

1. Поступове підвищення пенсійного віку на 5 років для жінок, яким призначаються пенсії за віком на пільгових умовах і пенсії за вислугу років.

2. Встановлюється вимога щодо постійної роботи у сільськогосподарському виробництві для жінок, які виховали п'ятеро і більше дітей і виходять на пенсію незалежно від віку і трудового стажу.

3. «Замороження» показника середньої заробітної плати по Україні за три календарні роки, що передують року звернення за призначенням пенсії, на рівні показника за 2012, 2013, 2014 роки, для всіх пенсій, які будуть призначатися в наступних роках.

4. Проведення перерахунків пенсій у разі збільшення прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, незалежно від факту роботи особи пенсійного віку.

5. Особливий порядок виплати спеціальних пенсій.

6. Створення Накопичувального пенсійного фонду.

Солідарна система є досить вразливою до політичних ризиків, суть яких проявляється у тому, що політики часто обіцяють пенсії більші ніж система спроможна забезпечити, для реалізації таких обіцянок, особливо в період політичних баталій, як правило, вдаються до покриття дефіциту пенсійних зобов'язань за рахунок коштів державного бюджету, при використанні всіх можливих джерел на ці цілі, заморожуються розміри пенсій.

discussed by the public and experts in the pre-war period. After the end of the war, the issue of reforming the pension system became more urgent. The government plans to finally launch the second, accumulative link of the pension system, so that employees not only “discount” payments to current pensioners, but also save money for themselves.

In early April 2021, Prime Minister Denys Shmyhal promised to introduce such a system by the end of 2021. Although back in May 2020, he assured Ukrainians about the realism of launching the storage link from January 1, 2021.

Almost every government has promised to carry out pension reform, but none has done so. This has been going on for 18 years - that's how long the law has been in effect, which provides for the existence of a cumulative level of pension provision.

In the article, the author tries to reveal the reasons that prevent the authorities from carrying out the reform, thanks to which every Ukrainian will receive a decent pension in old age.

Key words: *Pension system, pension reform, levels of the pension system, accumulative pension system.*

Received: 20.05.2022

References

1. Pro zahalnooboviazkove derzhavne pensiine strakhuvannia: Zakon Ukrainy vid 09.07.2003 r. №1058-IV [On mandatory state pension insurance: Law of Ukraine dated July 9, 2003]. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> [in Ukrainian].

2. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pensiinoho zabezpechennia №2212 vid 23.02.2015r. (2015). [Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Pension Provision]. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54151 [in Ukrainian].

3. Beztelesna, L. & Yurchyk H. (2013). Sotsialna spravedlyvist u solidarnii systemi pensiinoho zabezpechennia Ukrainy [Social justice in the solidarity pension system of Ukraine]. *Ukraina: aspekty pratsi*. – Ukraine: aspects of work, 5. [in Ukrainian].

4. Kudriashov, V.P. (2008). Kurs finansiv: navch. posib. [Finance course: education. manual]. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].

5. Pensiinyi fond Ukrainy. Zvit za I-e pivrichchia 2022 roku [Pension Fund of Ukraine. Report for the first half of 2022]. (n.d.). Retrieved from <https://www.pfu.gov.ua/content/uploads/2022/08/zvit-I-pivr-22.pdf> [in Ukrainian].

6. Pensiinyi fond Ukrainy [Pension Fund of Ukraine]. Retrieved from <https://www.pfu.gov.ua/2149086-dani-pro-serednij-rozmir-pensiyi-stanom-na-01-10-2021.pdf> [in Ukrainian].

7. Richnyi zvit CASE Ukraina [Annual report of CASE Ukraine]. Retrieved from https://case-ukraine.com.ua/content/uploads/2021/03/CaseUA_Annual-Report_2020.pdf [in Ukrainian].

8. Nadochii, B. (1998). Shukaty vykhid z pensiinoi kryzy [Looking for a way out of the pension crisis]. *Sotsialnyi zakhyst – The social protection*, 5. (pp.74-79). [in Ukrainian].

9. Zahorodnii, A.H. & Pylypenko L.M. (2010). Problemy ta shliakhy vdoskonalennia pensiinoi systemy [Problems and ways of improving the pension system of Ukraine]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 6. [in Ukrainian].

10. Lukovych, V. (2008). Perevahy suchasnoi systemy pensiinoho strakhuvannia: vtrachenii mozhlyvosti vid zvolikannia iz zaprovadzhenniam drugoho rivnia [Advantages of the modern system of pension insurance: lost opportunities from delaying the introduction of the second level]. *Visnyk Pensiinoho fondu Ukrainy – Bulletin of the Pension Fund*, 8. (pp. 21-23). [in Ukrainian].

11. Syvak, A. (2011). Demografichni peredumovy pensiinoi reform [Demographic prerequisites of the pension reform]. *Visnyk Pensiinoho fondu Ukrainy – Bulletin of the Pension Fund of Ukraine*, 4. (pp.16-17). [in Ukrainian].

12. Enterprise Risk Management – Integrated Framework Executive Summary. (2004). Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (COSO),. Retrieved from <https://www.coso.org/documents/990025p-executive-summary-finalmay20.pdf> [in English].

13. Fedorchak, V.V. (2018). Derzhavne upravlinnia ryzykamy vynyknennia nadzvychainykh sytuatsii: monohrafiia [State management of emergency risks: monograph]. Kharkiv: NUTSZU. [in Ukrainian].

14. Charette, R.N. (1990) Applications Strategies for Risk Analysis. -New York, v.p.: Mc GrewHill [in English].

15. Fedorchak, V.V. (2018). Analiz y otsinka osoblyvostei funktsionuvannia orhanizatsiinoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia ryzykamy vynyknennia nadzvychainykh sytuatsii v Ukraini [Analysis and evaluation of the peculiarities

of the functioning of the organizational mechanism of state risk management of emergencies in Ukraine]. Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience. Vol. 6. (pp. 49–51). [in Ukrainian].

Відомості про автора / Information about the Author

Парфьонов Ярослав Вікторович: Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби, Київський національний університет імені Тараса Шевченка: вул. Академіка Ромоданова, 12/2, м. Київ, 03057, Україна.

Yaroslav Parfonov: Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, vul. Akademika Romodanova, 12/2, Kyiv, 03057, Ukraine.

ORCID. ORG./ 0000-0002-6851-8290

в зв'язку з воєнними положенням в Україні, що виник внаслідок нападу росії на Українську державу.

В статті також окреслені особливості організації навчального процесу в школах під час пандемії як складний і неоднозначний процес, що спричинений різними чинниками, починаючи від економічних і аж до соціальних факторів. Такі надзвичайні негативні тенденції внесли значні корективи у життя суспільства в цілому світі, так і кожної галузі зокрема. Надзвичайно боляче зміни організації навчального процесу в умовах пандемії торкнулися сфери освіти. Як відомо, однією із цілей стабільного та продуктивного розвитку ООН до 2030 року включно є забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх. Тож в статті спробуємо не лише розглянути, а й запропонувати адаптувати кращі тенденції організації навчального процесу в європейських країнах, які є світовими лідерами в освітній галузі.

Ключові слова: *публічне управління, в умовах пандемії, європейський досвід, навчальний процес, позитивні тенденції, організаційні умови, заклади середньої освіти.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Дослідження особливостей організації навчального процесу в школах сприяє відображенню специфіки функціонування та модифікацій системи середньої освіти під час пандемії. Сьогодні умови навчання у закладах середньої освіти в європейських країнах найбільше цікавлять науковців, практиків-педагогів та методистів, зокрема від початкового етапу поширення пандемії в умовах глобалізації і до її спаду. На кожній стадії організації освітнього процесу в умовах пандемії відбувається науково-методичне осмислення якості забезпечення організаційних умов навчання. Це також розширює методiku та форми навчального процесу, потребує запровадження відповідних нормативних та організаційно-правових змін, які спричинені сучасними викликами, загрозами та потребами трансформації процесу навчання у освітні заклади України. Тим

паче, що модель організації навчального процесу в умовах пандемії активно запроваджується під час нинішнього воєнного стану в державі, який викликаний віроломним нападом росії на нашу Українську державу.

До найґрунтовніших робіт, що стосуються цієї проблеми є короткий посібник «Навчання у школі під час пандемії COVID-19», рекомендований європейською технічною консультативною групою з питань навчання у школах під час пандемії COVID – 19, інформаційно-аналітичний збірник «Освіта в Україні: виклики та перспективи», виданий Міністерством освіти і науки України, наукова праця «Організація освітнього процесу в школах України в умовах карантину: аналітична записка» за колективною редакцією вчених та ін. Однак ґрунтовні наукові дослідження в сфері знань «Публічне управління та адміністрування» відсутні. Тобто можемо говорити проте що особливості організації навчального процесу в умовах воєнного стану є недослідженими.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових джерел показав, що проблема функціонування системи освіти знаходиться у фокусі дослідників та представлена значною кількістю робіт соціологічного, філософського, педагогічного та управлінського напрямів. Проте сучасна ситуація у сфері освіти з організації навчального процесу в умовах пандемії недосліджена [3, с. 47].

Педагогічний аналіз проблем освіти активно досліджується та представлений роботами українських дослідників: В. Астахова, Є. Астахова, В. Бакіров, С. Бархатна, Є. Подільська, Л. Сокуранська, В. Чепак та ін., а також зарубіжних учених: Р. Борович, І. Бялецьки, М. Захорський, С. Кветінські, М. Незгода, В. Алексеєнко, Г. Зборовський, І. Іллінський, А. Ковальова, Вал. Луков, С. Плаксій, В. Собкін та ін.

У той самий час проведені дослідження переважно концентруються на внутрішніх інституційних конфліктах освіти. У нашому дослідженні ми хочемо розглянути особливості організації навчального процесу в школах як під час пандемії, так в умовах воєнного стану, що сприяє відображенню специфіки функціонування

та модифікацій системи середньої освіти на позитивних тенденціях в європейських державах.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою нашої статті є дослідити особливості організації навчального процесу в школах в умовах викликів та загроз, таких як пандемії та воєнні дії, зокрема в нашій державі – Україні, на прикладі європейських країн та їхніх підходах до його організації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Потреба в освіченості нації є надзвичайно актуальною, і більшість країн світу це розуміє, тому формує усі необхідні умови для цього. Адже рівень освіти безпосередньо впливає як на дохід, так і на подальшу зайнятість населення, формуючи свідомих громадян, тих, хто прагне демократичного суспільного осередку.

Тим не менш, розвиток навчального процесу упродовж багатьох років в одних країнах був динамічний, в інших – уповільнений, що спричинено різними факторами, в один момент зазнав радикальних змін через появу пандемії – раптово зупинився. Причин для цього було багато: карантин, неготовність до зовсім інших типів та форм навчання. Нині багато викликів та загроз пов'язано з воєнними конфліктами та широкомасштабними війнами наразі така ситуація присутня і в Україні. Деякі країни швидко зреагували та внесли свої корективи у навчальний процес, для інших – це стало глобальною проблемою. Розглянемо досвід європейських країн на прикладі пандемії COVID – 19, який став доцільним для запровадження в умовах війни України з країною-агресором росією. Так у період запровадження першого жорсткого етапу карантину, а незабаром другого – адаптивного, міжнародні організації частково взяли на себе відповідальність за виконання функцій органів як державної, так і місцевої влади. Переважно це була підтримка інформаційно-просвітницького характеру та матеріальна допомога. Наприклад, ЮНІСЕФ спільно з МОН запустили інформаційну кампанію про безпечне навчання під час пандемії «Школо, ми готові», а під час ЗНО забезпечили пункти тестування медичними масками, засобами дезінфекції, термометрами, медичними халатами, захисними щитками та інформаційними матеріалами» [5], USAID (Агентство

США з міжнародного розвитку) разом із МОЗ «створили інформаційні матеріали для закладів освіти» [5]. Також за умовами проєкту DECIDE («Децентралізація для розвитку демократичної освіти») Швейцарської Конфедерації було надано допомогу у розробці сайту mon-covid19.info, а також онлайн-курсу «Про дистанційний та змішаний формати навчання»; навіть «Google надав закладам освіти безкоштовний доступ до всіх інструментів та сервісів G Suite for Education» [5].

Окрім того, під час наради високого рівня із питань впровадження безпечного навчального процесу у школі під час пандемії COVID – 19 «директор Європейського регіонального бюро ВООЗ оголосив про заснування Технічної консультативної групи (ТКГ) з питань навчання у школі під час пандемії COVID – 19» [4]. Ця група публікує статті, видає відповідні методичні рекомендації щодо забезпечення функціонування навчального процесу для школярів у час пандемії. Така співпраця та підтримка країн полегшила перехід навчального процесу в школах на дистанційне навчання, котре внесло значні зміни у функціонуванні навчального процесу та привело до різних наслідків.

Варто відзначити, що дистанційний тип освіти з'явився не із настанням пандемії, а функціонує понад два століття. Проте саме в цей період до нього зросла увага. Варто розуміти, що дистанційна освіта – це в першу чергу самомотивація: чим менші за віком учні, тим складніше їм дається таке навчання. До прикладу, одне із досліджень, проведене в Італії, виявило, що «найменш організовані дистанційні уроки саме в наймолодших школярів: вони не могли концентруватися на завданнях понад 20 хвилин і щодесять хвилин потребували перерви. Натомість учні 10 – 12 років мають вищий рівень відповідальності тому й ефективність дистанційного навчання серед них – вища» [2]. Відтак під час такого типу навчання науковці рекомендують користуватися інтерактивними методами, що забезпечують продуктивність. Крім того, варто застосовувати метод наочності – візуалізувати процес навчання, аби учні могли краще розуміти, що від них хоче вчитель. Не менш важливим, на думку методистів, є підтримка соціалізації дитини, тобто її можливість

брати участь у дискусії, обговоренні відповідної теми, мати змогу обговорювати та дискутувати із однолітками. Це можна робити як у форматі онлайн-чатів, так і влаштовуючи позашкільні очні секції.

Один із освітніх порталів «EdEra» сформулював відповідні підходи та рекомендації щодо навчання дітей дистанційним методом. Наприклад, «пояснювати матеріал потрібно максимально доступно і систематизовано; залучати різні формати навчання одночасно; збирати зворотний зв'язок» [2]. Останнє є обов'язковим етапом під час такого типу навчання незалежно від того, яку «комунікаційну чи навчальну платформу обрано для дистанційного навчання. Зворотний зв'язок може бути автоматизованим (наприклад, аналіз правильності відповідей тесту), або вчитель надає його індивідуально» [2]. Саме тому варто надавати індивідуальний зворотний зв'язок, навіть за наявності автоматичної перевірки завдань, оскільки саме так можна повідомити учневі про необхідність повторно переглянути певні фрагменти навчального матеріалу чи вказати на певні помилки, які необхідно виправити.

Як зазначає науковиця, що «доцільно працювати з хмарними сервісами, щоб можна було надавати зворотній зв'язок безпосередньо відображаючи це в учнівській роботі. Так, облікові записи Google та Microsoft (див. «Засоби та інструментарій дистанційного навчання») надають можливість створювати текстові документи, електронні таблиці, презентації, зображення онлайн» [2]. Учитель таким чином може долучитись до інформаційного продукту, створеного учнем, і прокоментувати окремі фрагменти, або запропонувати ідеї для покращення роботи загалом. Такий спосіб взаємодії простіший, аніж обмін фотографіями чи окремими файлами.

Відтак дистанційне навчання забезпечує формування нових методів і підходів до освітнього процесу. Важливо вміти правильно подавати інформацію для учнів із урахуванням їхніх психофізіологічних особливостей.

Попри переваги такого навчання, на думку ЮНЕСКО, він є перерваним, спричиняє значний стрес не лише для учнів, але й їхніх батьків, вчителів, несе за собою чималі економічні втрати, значне

навантаження на систему охорони здоров'я, соціальну ізоляцію та неадаптованість, чималі труднощі із засвоєнням знань. Ще однією значною проблемою, котра є наслідком дистанційного навчання – цифрова нерівність. Оскільки учні, котрі є із малозабезпечених сімей переважно мають значно менше доступу до цифрових навчальних ресурсів, наприклад, інтернету, відповідного гаджета для навчання (телефона, планшета, ноутбука чи комп'ютера), а тим паче необхідного затишного середовища для навчання. Крім того, перехід на дистанційне навчання може нести значний вплив на систему оцінювання. Оскільки «за оцінками дослідників із Франції, Італії та Німеччини, щотижневе погіршення у навчанні внаслідок переходу на дистанційне навчання коливатиметься у межах від 0,82% до 2,3% від стандартного відхилення» [5]. Вони вважають, що причиною цього є «зменшення кількості навчального часу у порівнянні з кількістю часу, яке учнівство виділяло на навчання до запровадження карантинних обмежень і переходу до онлайн-форматів» [5]. Значний вплив такий тип навчання має також на ментальне здоров'я як у вчителів, так і в учнів. Відтак за даними національного опитування щодо здоров'я батьків та дітей у США виявлено, що «27 % батьків скаржаться на погіршення свого психічного здоров'я, а 14 % – про погіршення стану психічного здоров'я своїх дітей» [5]. Відтак попри значні позитивні наслідки впровадження дистанційного навчання у школах під час пандемії, воно має чимало значних негативних наслідків.

Варто зазначити, що процес організації навчання у школах під час пандемії в країнах розвивається по-різному. Свою особливість має освітня система в Україні. Карантинні заходи стали причиною переходу освітніх закладів на дистанційний тип навчання, до якого не були готові ні викладачі, ні учні. Як зазначають науковці, карантин спричинив певні соціально-економічні загострення, зокрема – «рівність доступу до навчання, забезпеченість школярів повноцінним харчуванням, способи надання освітніх послуг для дітей з особливими освітніми потребами, додаткові потреби домашнього догляду за дітьми, забезпечення освітнього процесу у закладах професійної (професійно-технічної) освіти в частині

організації практичних занять, що потребують фізичної присутності учнів, забезпечення практичних та лабораторних занять у закладах вищої освіти, запровадження нових процедур отримання наукових ступенів в умовах карантину, матеріально-технічне забезпечення закладів освіти» [9].

Для безперервності навчального процесу в школах із 2020 навчального року Міністерство освіти і науки (МОН) і Міністерство охорони здоров'я (МОЗ) розробили відповідні рекомендації та поради щодо «організації роботи закладів загальної середньої освіти в умовах пандемії, які регламентують порядок здійснення підготовчих заходів щодо відновлення освітнього процесу в закладах загальної середньої освіти» [9]. Вони базуються на основі правил та рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ).

Перехід на дистанційну форму навчання породив чимало викликів та необхідності формувати єдину інформаційну платформу для бази даних освіти. Крім того, долучення України до європейського освітнього простору «зумовило додаткові виклики, поставило питання про підвищення конкурентоспроможності української освіти та знаходження нових сегментів формування освітніх послуг» [10].

Чималим кроком вперед у освітньому просторі став вихід методичних рекомендацій під назвою «Організація дистанційного навчання в школі» за підтримки МОН України, Смарт освіти та Міжнародного фонду відродження. У цьому посібнику подано загальні принципи та інструменти дистанційного навчання, де головний акцент падає на комунікацію між учителем та учнями. Головними інструментами дистанційного навчання, на думку науковців, є відео, онлайн-дошка, тести, практика та інструменти формування оцінювання, інтерактивні сервіси миттєвого опитування, цифрова творчість учнів та ін.

Відтак вимушене дистанційне навчання стало справжнім викликом для учнів, їхніх батьків та вчителів. Організація якісного навчання із використанням новітніх технологій, мотивація учнів до цього процесу – проблема, із якою зіткнулися усі країни, і повинні

функціонувати та розвиватися в цих умовах. Як зазначає науковиця А. Лотоцька, що «взаємодія всіх учасників освітнього процесу – один з найважливіших факторів успішного функціонування будь-якої шкільної спільноти. В умовах дистанційного навчання, коли вчителі й учні не можуть бути поруч, взаємодія між усіма учасниками освітнього процесу: адміністрацією школи, вчителями, учнями і батьками – набуває особливої важливості» [6]. Саме це є основою усього навчального процесу такого типу.

У аналітичних записках «Організація освітнього процесу в школах України в умовах карантину» зазначається, що ключовими вимогами реалізації електронного навчання є «наявність у вчителів і учнів якісного доступу до Інтернету; наявність у вчителів і учнів необхідного технічного забезпечення (комп'ютерів, ноутбуків, планшетів, смартфонів тощо), а також відповідного програмного забезпечення; достатній рівень розвитку у вчителів і учнів цифрової компетентності, яка уможливує вирішення завдань освітнього процесу; доступ до освітнього контенту в Інтернеті та ін.» [7, с. 30].

Організація навчального процесу в школах під час пандемії в кожній країні має свої особливості та відбувається по-різному.

У Європі першою свої школи відкрила Данія. Уже із середини квітня 2020 р. Міністерством освіти Данії було розроблено відповідні рекомендації щодо повернення до очного навчання дітей віком до 12 років. Крім того, було визначено чіткі критерії гігієни та дотримання соціальної дистанції. Прийняття такого рішення було спричинене тим, що «учні молодшої школи важче самостійно опановують новий матеріал, у той час коли середньої та старшої школи вже володіють цифровими компетенціями і можуть навчатися дистанційно» [7, с. 11].

За рекомендаціями Міністерства освіти було прийнято рішення про навчання учнів у малих групах, без масок, проте із дотриманням дистанції та гігієни рук. Дітей перевозять із заповненим на половину шкільним автобусом або ж батьки самотужки. Проте їх до школи не впускають. Навчальний процес організований в одну зміни. Для того, аби діти могли навчатися із дотриманням дистанції, використовуються усі приміщення школи. Навчальний

процес проводиться із одним вчителем. Крім того, «налагодження ефективної комунікації між керівниками шкіл, педагогами, учнями й батьками відкрито гарячу лінію та створено спеціальний вебсайт для актуальних новин, запитань та відповідей» [7].

Варто зазначити, що згідно із рекомендаціями уряду, головний акцент у них на профілактичних заходах та ізоляції хворих, без жодних жорстких обмежень. Крім того, кордони із сусідніми країнами незакриті. Проте у разі вияву симптомів хвороби хворий навіть без призначення лікаря міг лишатися вдома 21 день.

Свою особливість має система освіти у Франції, котра чимало постраждала під час пандемії. На її початку навчання у школах було припинено навчання. Проте через декілька місяців (із травня 2020 року) навчальний процес почав відновлюватися. Відтак «першими було запропоновано повернутися до школи дітям з особливими потребами, дітям, батьки, яких не мали змоги працювати дистанційно, а також тим дітям, родини яких потребували їхнього повернення до школи з різних причин» [7].

Крім того, уряд розробив відповідні вимоги для дотримання карантинних норм. Наприклад, щоденне вимірювання температури, гігієна рук, масковий режим: «учні від 5 до 11 років мали носити на голові захисні пластикові забрала, а учні від 11 до 18 років — медичні захисні маски або респіратори» [7]. Приміщення для навчання оснащені в достатній кількості засобами для гігієни рук.

Велика Британія впроваджувала карантин у школах поступово. За даними дослідження під час карантинних обмежень у Великій Британії «середня кількість виконаних шкільних робіт удома була критично низькою: діти в середньому витрачали лише 2,5 години на день, виконуючи завдання вчителів. П'ята частина учнів, а це понад 2 млн дітей, взагалі не виконувала завдань або витрачала менше години на день, і лише 17 % учнів витрачали на навчання понад 4 години на день» [7]. Уже із настанням осені у 2020 році поступово було відновлено очне навчання. Під час чого було дотримано певних обмежень та профілактичних заходів: гігієни рук, дезінфекції поверхонь, такий підхід у них почав називатися «впіймай, прибери, вбий!».

За рекомендацією освітніх просторів навчальна програма у закладах школи має бути якісною та гнучкою, аби надолужити пропущений матеріал. Саме тому викладачі повинні розробити відповідні плани, аби повернутися до звичного шкільного типу життя. Крім того, у випадку повного локдауну усі школи мають бути готові до дистанційного навчання.

Британське ставлення до ситуації із навчальним процесом у період карантину передає допис місцевого сегмента Facebook: «Не переживайте, що діти відстануть від програми. Вони зараз усі в одному човні й буде все в порядку. Коли ми повернемося у класи, то все відкоригуємо й надолужимо з того місця, де вони зупинилися. Наші вчителі в цьому експерти! Не воюйте з дітьми через те, що вони не хочуть робити математику! Не зривайтеся на них через те, що не дотримуються графіка. Не карайте двома годинами навчання, якщо вони сперечаються. Все, що я можу вам сказати зараз: психіка вашої дитини в цій ситуації набагато важливіша за її академічні знання. І те, як вона почуватиметься зараз, усі чотири тижні, залишиться в її пам'яті на все життя. Зважайте на це щодня» [1].

Школи у Німеччині із весни 2020 року готуються до свого відновлення навчального процесу очно. Головним пріоритетом буде охорона здоров'я учнів, вчителів та шкільних працівників. У центрі уваги учні та їхнє повернення до навчання.

Особливу роль становитиме у навчальному році 2020 / 2021 «подальший перехід на цифрову модель навчання. Усі учні повинні мати можливість навчатися та користуватися комп'ютерними системами у домашніх умовах» [7]. До того ж у березні 2020 року було залучено декілька млн користувачів до місцевої навчальної онлайн-платформи «Mebis». Як зазначає журналістка Н. Спринчан «молодші школярі вільно гуляють. Їм не дали завдань і не навчають дистанційно. Вважається, що вони надолужать все пізніше. Це стосується навіть тих, хто закінчує молодшу школу й переходить на вищі ступені. Мовні курси для іноземців, котрі є обов'язковими, з іспитом на рівень «A1», працюють дистанційно через Skype. Так само проводиться навчання школярів випускних класів, які готуються до екзаменів. Особливо це стосується гімназистів, бо від

результатів іспитів залежить, чи потраплять вони саме до того вишу, до якого планують. Усі, хто «поміж ними», отримали завдання для самостійного навчання вдома» [1]. Саме тому специфіка навчання в цій країні полягає у тому, що «важливо не «пройти» програму, а набуті певного обсягу знань» [1]. Це є своєрідним принципом освіти в Німеччині.

В Італії у школах триває онлайн-навчання. Щоправда, школи в Італії нерівномірно забезпечені: на півночі з комп'ютерами та інтернетом краще, ніж на півдні. Саме тому за дорученням міністра освіти було сформовано відповідну групу, котра повинна об'їхати всі навчальні заклади в різних регіонах, аби навчити вчителів працювати дистанційно в режимі експрес. Як пише італійське видання «Il Messaggero», «тепер замість класу, діти сидять перед комп'ютерами. Переключку робити не треба, уроки йдуть один за одним: вчитель гімнастики стрибає, вчитель музики грає на флейті, вчитель математики дає раду рівнянням. Навчання триває» [12]. Крім того, організація «Rete della Conoscenza» висвітлює песимістичні висновки щодо дистанційного навчання в Італії. Відтак лідерка Дж. Біаццо пояснює: «Існує плутанина та брак інформації щодо онлайн-викладання: кожен вчитель проводить його по-різному: від відеодзвінків до простого виконання завдань. Для 70% учнів викладають лише деякі предмети, а в 15% взагалі ще не розпочали дистанційне навчання». Крім того, не кожен із учнів має доступ до Інтернету чи й навіть необхідний гаджет для навчання.

Навчання у Польщі має свою специфіку. Відтак одна із місцевих учителів з Кракова – Урсула Сек повідомляє, що «Учителі проводять уроки в інтернеті. Якщо це неможливо, вони надсилають робочі аркуші для заповнення, запитують домашні завдання, використовуючи різні можливості. Учні, наприклад, роблять фотографії виконаних робіт та надсилають їх учителям. Вони зв'язуються електронною поштою чи телефоном, допомагають, можуть пояснювати частини матеріалу. Також передають відео, зараз їх дуже багато в інтернеті. Видавці вже готують посібники для навчання на відстані. Це новий виклик, але ним якимось намагаються керувати. Чесно кажучи, в умовах пандемії, де хвороби та смерть –

це повсякденне життя, наука відходить трохи на другий план» [1].

Незважаючи на чи не найвищі показники захворюваності на вірус COVID-19 у США, адміністрації деяких штатів розпочали відкривати навчальні заклади з осені 2020 року. Хоча, як стверджують ЗМІ, ніхто з країн до цього часу такого не робив за тих умов пандемії, які наразі є в США. Зазначаючи, що навесні 2020 року велика кількість учнів не брала участі в онлайн-навчанні з різних причин, Департамент освіти штату Нью-Йорк 26 липня 2020 року оприлюднив план «Відновити, перебудувати та оновити: школи Нью-Йорка». Штат є одним із перших штатів не тільки в США, а й у світі, який порадив місцевим навчальним закладам, які планують повністю, дистанційно або в гібридній обстановці відкритися заново восени 2020 року. Автори рекомендацій наголошують, що не існує єдиного правильного підходу до задоволення потреб кожної школи, і що вони покладають відповідальність на школи та окремі райони, спілкуються з батьками та місцевою громадою, розробляють орієнтовані на учня та локально гнучкі навчальні програми.

Департамент освіти штату Нью-Йорк визначив новий навчальний рік 2020 / 2021 як час для відновлення навчального процесу. Особливу увагу слід приділяти соціально-емоційному самопочуттю персоналу та студентів. Школам необхідно переглянути існуючі стратегії розвитку та перефокусуватися, щоб стратегії відповідали потребам учнів. Школи також повинні забезпечити належну гігієну рук, соціальне дистанціювання та групування учнів (за принципом одна група – один вчитель). Також слід заборонити учням користуватися предметами, які зазвичай використовуються, парти розташувати в одному напрямку, а класні кімнати забезпечити постійну й регулярну вентиляцію. Школи мають заборонити великі заходи. Школи також будуть змушені змінити фізичний простір шкільних будівель або розширити їх, щоб забезпечити соціальне дистанціювання. Адміністрація має бути заснована на 20 квадратних футів на особу в класі.

Усі заходи будуть фінансуватися зарахунок федеральних коштів, які будуть надані всім школам, а також місцевим бюджетам. Школи можуть використовувати власні благодійні фонди. Крім того, якщо

школі потрібні вчителі, вона може використовувати сертифікованих вчителів-замінників або зробити освітні спеціальності.

Висновки. Таким чином, кожна країна по-своєму організовує навчальний процес в школах під час пандемії в країнах Європи та Америці. Проте жодна не була готовою до пандемії та карантинних обмежень, через котрі постала необхідність переходу на дистанційне навчання. Окрім того, що такий тип навчання має свою специфіку та нові методи навчання, також є проблема в обладнанні як учнів, так і вчителів для проведення таких занять. Саме тому у всіх вище окреслених країнах є особлива – слабка група населення, котра не завжди може забезпечити себе відповідним оснащенням для такого навчання. Також не підготовлені вчителі до викладання в таких умовах.

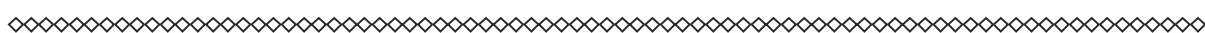
Вивчений та узагальнений кращий досвід європейських країн сьогодні доцільно використати в умовах викликів та загроз в Україні, які пов'язані з двома чинниками – це воєнний стан в державі в результаті повномасштабної війни в Україні, а також із пандемією – COVID – 19.

Тому доцільно: 1) надавати пріоритет забезпеченню цифровими ресурсами закладів середньої освіти у малих містах і селах, оскільки це може сприяти зменшенню цифрової нерівності між учнівством з сільської та міської місцевості; 2) важливо також розробити якісний цифровий контент для викладання у закладах освіти, впроваджувати заходи, спрямовані на компенсацію погіршених результатів навчання внаслідок переходу на дистанційне навчання; 3) посилювати фінансову автономію закладів вищої освіти, а також спроможність розпоряджатися нею; 4) збільшувати кількість можливостей використання індивідуальних освітніх траєкторій, у тому числі в закладах вищої освіти; 5) сприяти формуванню безпечного навчального середовища у закладах освіти.

Стаття надійшла до редакції: 17.05.22

FEATURES OF THE ORGANIZATION OF THE EDUCATIONAL PROCESS IN SCHOOLS OF EUROPEAN COUNTRIES IN THE CONDITIONS OF MODERN CHALLENGES AND THREATS: EXPERIENCE FOR UKRAINE

Anastasia Cyphers, Graduate student of the Department of Public Policy, Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine.



In the article, the author conducted a study of the features of the organization of the educational process in schools, reflects the specifics of the functioning and modifications of the secondary education system during a pandemic. The author paid special attention to the conditions of education in institutions of secondary education in European countries, which are of interest to scientists, practicing teachers and methodologists, from the initial stage of the spread of the pandemic in the context of globalization to its decline. At each stage of the organization of the educational process in a pandemic, there is a scientific methodological understanding of the quality of the organization of education. It also expands the methodology and forms of organizational conditions, requires the introduction of appropriate regulatory and organizational and legal changes caused by modern threats and the need to transform the educational process in educational institutions.

The author of the article pays special attention to topical issues in the field of public administration of education in a pandemic. Here she includes the specifics of the formation of the educational process in European countries, their innovative approaches and ways of organizing it, which revealed the effectiveness or inefficiency of the use of appropriate methods and technologies for teaching schoolchildren in a pandemic. Such experience is very valuable for Ukrainian managers in the current conditions that have arisen in connection with the military situation in Ukraine, which arose as a result of Russia's attack on the Ukrainian state.

The article also notes the features of the organization of the educational process in schools during a pandemic as a complex and ambiguous process caused by various factors, ranging from economic to social. Such negative trends have made significant adjustments to the life of society around the world and each industry in particular. These changes in the organization of the educational process in the context of the pandemic affected the education sector extremely painfully. As you know, one of the goals of stable and productive development of the UN until 2030 is to provide comprehensive and equitable quality education and encourage lifelong learning opportunities for all. Therefore, in the article the author will try not only to consider, but also to propose to adapt the best trends in the organization of the educational process in European countries, which are world leaders in the educational industry, to Ukraine.

Key words: *public administration, in a pandemic, European experience, educational process, positive trends, organizational conditions, secondary education.*

Received: 17.05.22

References

1. Honcharova, Ye. (2020). Navchannia popry karantyn [Studying despite the quarantine]. *Ukrainskyi tyzhden – Ukrainian week*, №14 (686). *tyzhden.ua* Retrieved from <https://tyzhden.ua/Society/242168> [in Ukrainian].

2. Danylovych, K. (2020). Efektyvnist dystantsiinoho navchannia: rekomendatsii ta praktychni porady [Effectiveness of distance learning: recommendations and practical advice]. *EdEra. blog.ed-era.com* Retrieved from <http://blog.ed-era.com/iefiektivnist-distantiinogho-navchannia/> [in Ukrainian].

3. YEKPO: mizhnarodnyi vebinar osvitian shchodo sytuatsii z pandemiieiu COVID – 19 [YEKPO: international webinar of educators on the situation with the pandemic COVID – 19] (2020). *Profspilka pratsivnykiv osvity i nauky Ukrainy – Trade Union of Education and Science Workers of Ukraine. pon.org.ua* Retrieved from <https://pon.org.ua/novyny/7919-yekpo-mzhnarodniy-vebnar-osvtyan-schodo-situacyi-z-pandemyeyu-covid-19.html> [in Ukrainian].

4. Navchannya u shkoli pid chas pandemii COVID – 19. [Studying at school during the COVID-19 pandemic] (2021). Rekomendatsii Yevropeiskoi tekhnichnoi konsultatyvnoi hrupy z pytan navchannia u shkoli pid chas pandemii COVID-19 – Recommendations of the European Technical Advisory Group on schooling during the COVID-19 pandemic. Kopenhagen: Yevropeiske rehionalne biuro [in Danish].

5. Nazarenko, Yu., Syrbu, O. & Kohut, I. (2020). Koronavirus ta osvita: analiz problem i naslidkiv pandemii [The coronavirus and education: an analysis of the problems and consequences of the pandemic]. Cedos. *cedos.org.ua* Retrieved from <https://cedos.org.ua/researches/koronavirus-ta-osvita-analiz-problem-i-naslidkiv-pandemii/> [in Ukrainian].

6. Orhanizatsiia dystantsiinoho navchannia v shkoli. Metodychni rekomendatsii [Organization of distance learning at school. Methodological recommendations] (2020). *nus.org.ua* Retrieved from https://nus.org.ua/wp-content/uploads/2020/06/GRYF_Metodychni_rekomendatsii_-_dystantsiynna_osvita_razvoryty.pdf/cedos.org.ua/researches/koronavirus-ta-osvita-analiz-problem-i-naslidkiv-pandemi [in Ukrainian].

7. Hrynevych, L., Ilich, L., Morze, N., Proshkin, V., Shemelynets, I., Lunov, K. & Rii H. (2020). Orhanizatsiia osvitnoho protsesu v shkolakh Ukrainy v umovakh karantynu: analitychna zapyska [Organization of the educational process in Ukrainian schools under quarantine conditions: an analytical note]. Kyiv: Kyivskiy universytet imeni Borysa Hrinchenka [in Ukrainian].

8. Osvita v Ukraini: vyklyky ta perspektyvy. Informatsiino-analitychnyi zbirnyk [Education in Ukraine: challenges and prospects. Informational and analytical collection]. (2020). Kyiv: *Ministerstvo* [in Ukrainian].

9. Osvitiany riznykh krain obminialysia dosvidom navchannia pid chas pandemii [Educators from different countries exchanged learning experiences during the pandemic] (2020). Viddil osvity i nauky, Pres-sluzhba ODA – Department of Education and Science, Press Service of the Regional State Administration. *loda.gov.ua* Retrieved from <https://loda.gov.ua/news?id=58675> [in Ukrainian].

10. Osoblyvosti funktsionuvannia systemy osvity v umovakh suchasnykh vyklykiv [Peculiarities of the functioning of the education system in the conditions of modern challenges] (2020) Pandemiia COVID – 19 yak osnovnyi vyklyk systemy osvity u 2020/2021 n. r. Osvitnia analityka Ukrainy – The COVID-19 pandemic as the main challenge of the education system in 2020 / 2021. r. Educational analytics of Ukraine, 3 (10). (pp. 82-107) [in Ukrainian].

11. Pavlenko, T. (2021). Zhorstkyi karantyn v krainakh YeS: yak orhanizovuvaly dystantsiine navchannia krainy-susidy [Strict quarantine in EU countries: how distance learning was organized by neighboring countries]. Retrieved from <https://cuesc.org.ua/novini/zhorstkij-karantin-v-krayinah-yes-yak-organizuvali-dystantsijne-navchannya-krayini-susidi/> [in Ukrainian].

12. Sayfers, A. V. (2022). Innovatsiini modeli osvitnoi diialnosti v povoiennykh umovakh. [Innovative models of educational activity in post-war conditions]. *Derzhavna sluzhba Ukrainy: suchasni vyklyky ta perspektyvy novoï transformatsii : zb. tez shchorich. Mizhnar. kruhloho stolu – Civil service of Ukraine: modern challenges and prospects of a new transformation: coll. theses every year. International round table*. Komakha L. H. (Eds.). Kyiv: Kyiv. nats. un-tu imeni Tarasa Shevchenka, Navch.-nauk. in-t publ. upr. ta derzh. sluzhby. (pp. 189-191) [in Ukrainian].

13. Sayfers, A. V. (2022). Porivnialnyi analiz suspilnykh otsinok zadovolenosti osvitnikh potreb naseleнням: empirychno-sotsiolohichni aspekt [Comparative analysis of social assessments of the satisfaction of educational needs by the population]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 9-10. (pp. 122-127) [in Ukrainian].

14. Shvadchak, N. (2020). Shkola na karantyni ta dystantsiine navchannia: shcho robliat Italiia, Polshcha i Kytai [Quarantine school and distance learning: what Italy, Poland and China are doing]. *Nova ukrainska shkola – New Ukrainian school*. nus.org.ua Retrieved from <https://nus.org.ua/articles/shkola-na-karantyni-ta-dystantsijne-navchannya-shho-roblyat-italiya-polshha-ta-kytaj/> [in Ukrainian].

15. Zablotskaya, A. (2020). Strengthening of the state educational policy through the implementation of international standards for studying foreign languages in general educational institutions of ukraine. *Public Administration and Law Review*. Tallinn. Issue 2, (pp. 19-28). library.krok.edu.ua Retrieved from <https://library.krok.edu.ua/media/library/category/zhurnali/public-administration-and-law-review-2.pdf> DOI: <https://doi.org/10.36690/2674-5216-2020-2> [in Estonian].

Відомості про автора / Information about the Author

Сайферс Анастасія Вікторівна: Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби, Київський національний університет імені Тараса Шевченка: вул. Академіка Ромоданова, 12/2, м. Київ, 03057, Україна.

Anastasia Cyphers: Educational and Scientific, Institute of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv, vul. Akademika Romodanova, 12/2, Kyiv, 03057, Ukraine.

ORCID. ORG./ 0000-0002-5904-8493

E-mail: anastasiia.popsuy@gmail.com

У суспільстві наголошують, що для підвищення кваліфікації існуючих керівників і спеціалістів органів державної влади та місцевого самоврядування держава потребує управлінців нового покоління.

Автори роблять висновок що державна служба потребує професіоналів, енергійних людей та ефективних управлінців, здатних робити суспільство кращим, мати стратегічний і далекоглядний погляд на державні справи. Враховуючи те, що державне управління є високоінтелектуальною діяльністю, менеджери потребують постійної потужної освітньої та професійної підтримки. Тому слід звернути увагу на формування нової еліти підростаючого покоління, яка через розвиток компетентнісного підходу з раннього етапу (школа та ВНЗ), формуватиме кадровий резерв системи державного управління.

Виходячи з аналізу наявного стану справ авторами створено компетентнісний уніфікатор формування еліти молоді як базису кадрового резерву в публічному управлінні, що відображає основні компетентності, якими має володіти сучасний публічний управлінець.

Ключові слова: *публічне управління, кадровий резерв, компетентнісний підхід, компетентність, розвиток.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Одна з головних задач у сфері публічного управління – це, в першу чергу, проблема підготовки професійних кадрів. Сьогодні в Україні не існує чіткої стандартизованої підготовки державних службовців України. Теперішня модернізація державної служби в Україні повинна бути побудована на таких принципах, як публічність, професійність, політична неупередженість та орієнтованість на громадян.

Система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних (державних) службовців завжди потребувала формування та перебудови, така тенденція має збереження і сьогодні. Перспективно ми зможемо побачити результати в процесі формування не державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Сьогодні немає чіткої системи навчання та підвищення кваліфікації службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, де навчання відбувається хаотично, що залучає увагу науковців до даної проблематики та відкриває спектр перспективних досліджень в даному напрямі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Сучасні ідеї демократичного розвитку України характеризують запровадження досвіду передових країн, пошук новітніх підходів і методів трансформування суспільно-владних відносин. Слід виокремити домінуючі тренди розвитку від традиційної системи державного управління до публічного врядування з властивими йому служінням громадянам та суспільству, залученням широкого кола громадськості до спільної справи. У цьому аспекті актуальним питанням дослідження публічного управління та засобом його вдосконалення є компетентнісний підхід.

Питанням теоретичного та методологічного вивчення системи публічного управління, публічної служби та компетентнісного підходу присвячено праці таких відомих вчених як: П. Бенда, Д. Блансеро, Т. Витко, О. Лебедев, М. Нуссбаум, Д. Розенблум, А. Савченко, Л. Спенсер, С. Хейс та інших. Однак, залишаються актуальними подальші дослідження із вказаного питання, особливо щодо формування еліти молоді як базису кадрового резерву в публічному управлінні.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є обґрунтування напрямів розвитку системи публічного управління в контексті компетентнісного підходу.

В рамках зазначеної мети поставлено наступні завдання:

- визначити сутність компетентнісного підходу в публічному управлінні;
- проаналізувати законодавчу базу України та інших країн щодо розвитку системи публічного управління та компетентнісного підходу в ній;
- запропонувати шляхи формування базису кадрового резерву в публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні компетентнісний підхід набирає все більшу популярність в теорії та практиці управління персоналом. Якщо для комерційних компаній компетентність та компетентнісний підхід є досить відомими, то для державних організацій та публічних установ вони є новим підходом. Сьогодні визначається необхідність вивчення та застосування технологій компетентнісного підходу в публічному управлінні.

За своєю сутністю компетентнісний підхід є двома основними поняттями, такими як «компетенція» та «компетентність».

Компетенція – це соціально-трудова характеристика сукупності знань, умінь, навичок та професійно-важливих показників, а також мотиваційних характеристик працівників, необхідних для успішного виконання робіт та відповідних вимог до державних зобов'язань та стратегічних цілей організації. Компетенція – це характеристика потенційної якості, що дозволяє описати практично всі елементи готовності персоналу до ефективної роботи в заданій ситуації на робочому місці в трудовому колективі. Компетентність – це динамічна якість робітника, яка розвивається від отриманої в системі професійної освіти до вищої форми трудової компетентності, а саме майстерності. Компетентність – це комплекс компетенцій, характеристика сучасної реальної якості, сформованої, головним чином, за рахунок накопичення досвіду у відповідній професійній діяльності.

Компетенція – це залучення компаній до введення співробітників, у яких відбивається його компетентність і відношення до роботи. Є два основні підходи до поняття «компетентність» – американський та європейський. У європейській практиці під компетентністю розуміється опис завдань та очікуваних результатів роботи відповідно до діючих стандартів. В американській практиці – опис вимог до зазначеного співробітника, пов'язаних з досягненням очікуваних результатів у роботі.

Так О. Лебедев визначає компетентність як індивідуальну характеристику ступеня відповідності вимогам професії [1].

А. Савченко під компетентністю теж розуміє інтегральну якість особистості, що говорить про готовність до діяльності в конкретній галузі [2].

С. Шишов, наприклад, зазначає, що «компетентність» не зводиться ні до знань, ні до навичок, а бути компетентним – не означає бути вченим чи освіченим [3].

В основу компетентнісного підходу покладено прагнення до формування фахівця, здатного швидко адаптуватися до умов праці, що змінюються навіть у рамках професії. Однак аналіз джерел свідчить про те, що критичне ставлення до застосування компетентнісного підходу не є рідкісним явищем. Серед негативних сторін підходу слід відмітити наступні:

- компетентнісний підхід в значній мірі є високобюрократичним;
- реалізація та оцінка цього підходу має суб'єктивний акцент [4; 5].

Тому компетентнісний підхід має бути доповнений ширшим підходом, що базований на розвитку людських можливостей. Уперше його сформулював Сін Амарта (Sen Amarta) в 1979 р. [6]. Цей підхід спрямовано насамперед на розвиток можливостей «функціонування» людини в чотирьох напрямках, що стосуються:

- дій людини;
- фізичного стану;
- емоційного (ментального) стану;
- соціальної інтеграції.

Основним завданням підходу є формування людини та громадянина [7].

Однією з центральних якостей освіченого громадянина за цього підходу вважається здатність до осмислення власного життя, усвідомлення себе частиною суспільства – такий громадянин «думає, контролює себе, здатний визнавати і поважати індивідуальність у будь-якій людській істоті незалежно від того, де він народився, до якої соціальної верстви належить, якої статі або етнічної належності є» [8].

Відповідно до визначення Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), компетентність (англ. – competency) – це «спроможність успішно відповідати на потреби або успішно виконувати завдання» [9; 10; 11].

В даний час саме на основі компетентнісного підходу в сучасному практичному управлінні кадрами державної служби передбачені шляхи підвищення ефективності з застосованих кадрових технологій, таких як атестація, навчання, формування кадрового резерву. Сьогодні до працівників комерційних організацій та публічного управління вимоги акцентовано на передові корпоративні компетентності:

– висока результативність забезпечується за рахунок вміння формулювати цілі та механізми їх досягнення, отримувати результати виконаних завдань, можливості мислити в категорії показників, готовність постійно вводити механізми вдосконалення робіт;

– високий рівень комунікацій характеризується навичками ефективного публічного виступу, здатність чітко викладати думку з участю специфіки аудиторії та конкретного співбесідника, відкритість та добровільність, здатність вирішувати конфлікти, вміння аргументовано доводити власну позицію;

– високий рівень підготовки з питань правознавства, юриспруденції забезпечується за рахунок дотримання законопроектів, норм, правил, виконання прийнятих на себе зобов'язань, ефективного розв'язання конфліктів інтересів у рамках своєї компетенції, чіткого виконання антикорупційних заходів.

У світі часто застосовують професійні стандарти, які системно описують трудову діяльність працівника в рамках компетентнісного підходу та вважаються прозорим інструментом у визначенні результатів праці. Їх застосовують у забезпеченні керованого кар'єрного росту та професійного розвитку персоналу, створюючи основу для розробки програм професійної підготовки та вибору найбільш ефективних методів оцінки результатів навчання. Професійний стандарт є багатофункціональним нормативним документом, що містить вимоги до освіти, досвіду практичної діяльності, додаткової освіти, а також структурований опис, що містить професійну діяльність у вигляді функціональних карт та характеристику загальнодоступних трудових функцій.

Компетентнісний підхід представляє собою інтегральну управлінську технологію, що виробляє передачу людських

ресурсів, необхідну для досягнення стратегій організації. Перехід на компетентнісний підхід дозволяє будь-яким організаціям, у тому числі і публічним, перейти на більш досконалий рівень управління людськими ресурсами за допомогою узгодження цілей, що стоять перед організацією чи установою та інтересами співробітників, у нашому випадку з інтересами публічної служби та наявності механізмів управління мотивацією результатів праці і професійним розвитком.

Питання умов, відбору та компетентностей у прийнятті на посади державної служби виникало постійно. В останні роки це питання доопрацьовували, змінювали, удосконалювали, і, врешті решт, воно знайшло своє відображення в Законі України «Про державну службу». Від рівня професійної компетентності залежить ефективне управління та реалізація програм розвитку. Слід пояснити, що означає компетентність публічного (державного) службовця. Даний термін визначається комплексом знань, умінь, навичок, ділових і особистісних якостей, які в достатній мірі характеризують здатність публічного (державного) службовця на високому рівні виконувати свої професійні обов'язки.

Згідно Закону України «Про державну службу», право вступу на державну службу мають громадяни України, які досягли повноліття, які вільно володіють державною мовою та в яких є завершена вища освіта, яка необхідна на зайняття вакантної посади, та відповідає загальним вимогам до рівня професійної компетентності.

В Законі України «Про державну службу: загальними вимогами до професійної компетентності державних службовців:

– для посад категорії А – диплом магістра; загальний стаж роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби категорії А чи Б або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;

– для посад категорії Б – диплом магістра; для посад в державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України і його апараті, та на територію однієї або кількох областей, міста

Києва або Севастополя, та його апараті – досвід роботи на посадах державної служби категорій Б чи В або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах організацій незалежно від форми власності не менше двох років; для посад в іншому державному органі – досвід роботи на посадах державної служби категорій Б чи В або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року;

– для посад категорії В – диплом бакалавра або молодшого бакалавра [12].

У державному управлінні опору на високу свідомість, професіоналізм під час виборів на керівні посади вперше було продемонстровано у прийнятому в 1883 р. в США «Пендлтон акті» [13; 14].

Цей законодавчий документ завдав сильного удару по spoils system (розподіл посад серед представників партії, що перемогла на виборах), яка на той час неабияк корумпувала американську адміністрацію. Закон дозволив значно раніше за інші країни ввести єдину систему посад і окладів і слідом за Великобританією втілити в життя відбір і просування державних службовців на основі кваліфікаційних іспитів.

Якщо звернутися до світового наукового досвіду дослідників з управління персоналом, можна помітити досить велику різноманітність поглядів, уявлень щодо переліку складових портрета керівника служби управління персоналом. Наприклад, понад 10 рис компетентності, які об'єднано в три групи, складають зміст характеристик, або портрет керівника з управління персоналом: особиста порядність – етичність, порядність, розсудливість; цілеспрямованість та продуктивність – результативність, наполегливість, ділова орієнтація, впевненість у собі; навички командної роботи – командна орієнтація, контактність, комунікабельність, уміння слухати [15,16].

У цьому портреті, на нашу думку, на перший план виведено особистісно-етичні складові й недостатньо уваги приділено такому аспекту, як професіоналізм.

В основі ієрархічної політичної структури суспільства і держави має бути принцип залежності посади від здібностей і досягнень конкретної особистості. Чим вища в суспільстві посада, тим з вищими інтелектуальними, розумовими та професійними здібностями та моральними якостями повинна людина її обіймати [17].

У контексті дослідження міжнародного досвіду щодо діяльності керівника в органі державної влади слід порівняти досвід інших країн, які проходили і проходять цей шлях до реформування в органах державної влади. Щоб більш точно підійти до вивчення даного питання і підлаштувати його до нинішніх реалій, доцільним є проведення порівняння, насамперед, з країнами сусідами, які вступили до Європейського Союзу відносно нещодавно, щоб наочно побачити шлях, який повинна пройти Україна до створення якісної системи державного управління в органах державної влади.

Т. Витко зазначає, що: «в Румунії одним із основних нормативно-правових актів, яким регулюється діяльність державної служби, є закон «Про статус державних службовців», кодифікований в 2009 році. Згідно цього закону статус державного службовця мають особи, які працюють в апараті румунського парламенту; в структурі президентської адміністрації; в апараті румунського уряду; в консульських та дипломатичних органах; в органах митниці; поліції та в інших структурах МВС та в інших мілітаризованих державних служб. Згідно із ст. 7 Закону «Про статус державного службовця» посади державної служби Румунії діляться на категорії (класи):

- 1) публічні державні посади, на яких поширюється специфічні суспільні функції;
- 2) державні посади I класу та II, III;
- 3) посади в державних установах, посади місцевих чиновників і місцевих державних адміністрацій.

У ст. 7 Закону також наводиться перелік державних функцій, характерних для кожного класу посад, де розписано всі функції, регуляція нормативно-правовими актами та коло осіб, для кого це розроблено. У межах кожного класу є поділ на категорії: державні службовці найвищої категорії; основні державні службовці; помічники та початківці» [18,19].

Зважаючи, що Румунія є членом Європейського Союзу, Конституція держави проголошує рівність всіх гендерів та декларує рівні можливості для вступу на державну службу як чоловіків так і жінок. Згідно ст. 54 закону Румунії «Про статус державних службовців» право на державну службу має людина, яка має румунське громадянство і проживає в Румунії, знає румунську мову як усну так і може вільно писати, має повну дієздатність, здоров'я, засвідчене медичною експертизою, відповідає рівню компетентності згідно вимог для відповідної посади, віком не молодше 18 років, виконала всі вимоги щодо вступу на державну службу, не була засуджена за будь-який злочин проти людяності, проти держави або проти влади, не була звинувачена у піддробці документів та не вчинила інші корупційні діяння чи бездіяльність, які роблять цю особу несумісною із зайняттям державної посади, якщо цю особу не було виправдано, не була звільнена з державної служби з дисциплінарних причин за останні сім років та за інші дії в рамках чинного законодавства.

Румунія також практикує відбір на посаду шляхом конкурсного відбору, який регулюється чинним законодавством. Для керівників рівня посади I класу встановлюється перевірка їх професійних навичок шляхом стажування протягом дванадцяти місяців.

Просування по службі в Румунії можливе шляхом зайняття більш високої посади. Після складання конкурсного іспиту для участі в такому конкурсі державний службовець повинен: не мати адміністративних покарань та стягнень, мати необхідний стаж роботи для відповідної посади, відповідати вимогам, описаним у посадовій інструкції, бути призначеним на відповідну посаду у відповідному класі, мати закінчену вищу освіту за рівнем магістра або аспіранта у галузі «державного управління» (публічного управління та адміністрування). В Румунії державні службовці отримують заробітну плату, яка складається з основної частини; надбавки за вислугу років, за додаткове виконання певних завдань; премії.

Службова кар'єра державного службовця щорічно оцінюється шкалою з показниками «дуже добре», «добре», «задовільно», «незадовільно». За результатами оцінки, державний службовець

може зайняти більш високу посаду або отримати підвищення оплати праці, або бути звільненим з посади державного службовця.

Під час дослідження досвіду наших сусідів у реформуванні системи державного управління, особливий інтерес викликав досвід Польщі, де під час приєднання до Європейського Союзу були здійснені радикальні зміни усієї системи державного управління. В Польщі один із основних нормативно-правових актів, яким регулюється державна служба є закон «Про цивільну службу» і «Про державний кадровий резерв та високі державні посади». В основу цивільної служби Польщі закладено принцип відокремлення управління від політики. Польським державним службовцям не дозволяється бути членами політичних партій та публічно оголошувати про свої погляди.

Стати державним службовцем можливо шляхом призначення, укладання трудового договору, а також шляхом виграшу конкурсу. Дуже часто оголошення про набір публікується на комерційних інтернет сайтах, також існує єдина офіційна сторінка з переліком усіх оголошень про роботу в органах державної влади – управління цивільної служби.

Термін подання на конкурс відрізняється і залежить від установи і не може проводитися швидше ніж за 10 днів з дати публікації оголошення. Провівши набір, кандидатів, які пройшли тест, запрошують на співбесіду.

Особливістю для Польщі є те, що після успішного проходження конкурсу оголошують прізвища як прийнятих на роботу, так і тих, які не пройшли конкурс. Це демонструє, що процедура відкрита для громадськості і показує отримані результати всіх без винятку учасників. Особи, які не пройшли конкурс, можуть повторно пройти конкурс і при успішному складанні всіх вимог можуть бути зарахованими до кадрового резерву, де також можуть бути публічно оголошені. Також під час вступу на державну службу основна увага звертається на демонстрацію вмінь та навичок для демонстрації компетенції державних службовців під час їх роботи на державній службі. До основних характеристик компетентності державних службовців у Польщі належить:

- робота з клієнтами, у команді;
- адаптація до змін;
- комунікативність;
- вміння вирішувати проблеми;
- стресостійкість;
- мислення стратега;
- саморозвиток;
- вміння приймати та відповідати за своє рішення.

У Болгарії основним законом, який регулює діяльність державних службовців, є закон «Про цивільних службовців». Згідно з ним державний службовець визначається як особа, яка проводить адміністративну діяльність повний робочий день в органах державної влади та її апаратах. Згідно ст. 5 цього закону службовців поділяють на:

- управлінців та експертів, залежно від обсягу посадових обов'язків і ступеня їх підготовки;
- працівників, які займають посади головного секретаря муніципалітету, керівника установи і керівника інспекції, що належить до посад старших державних службовців.

Особливістю для Болгарії є вказівка в законі щодо позиції для людей з обмеженими можливостями. А саме, пропонується замінювати вакантні посади людьми з обмеженими можливостями в кількості двох відсотків від загальної чисельності посад, обов'язково враховуючи рівень їх компетентності.

Так як і в інших державах, проведення конкурсу в Болгарії починається з розміщення оголошення про наявну вакансію в органі державної влади, центральній або місцевій газеті, а також в громадському місті із зазначенням вимог та контактної інформації. Конкурс проводиться не раніше як за десять днів від початку публікації, але не пізніше чотирнадцяти днів. До складу конкурсної комісії входять від трьох до семи осіб, які й приймають рішення. Конкурсна комісія готує і розміщує списки з результатами протягом десятиднів з дня проведення оцінювання. А рішення про призначення на посаду приймає суб'єкт призначення. Проходження державної служби передбачає підвищення кваліфікації, перепідготовку

державних службовців. Державний службовець щороку проходить навчання тривалістю до одного місяця. На це щорічно виділяється з державного бюджету до 2 % від фонду заробітної плати. Навчання державних службовців проходить в Інституті державного управління. Просування по службі можливе двома шляхами:

- присвоєння більш високого рангу;
- зайняття більш високої посади.

Процес проведення щорічного оцінювання проводиться для того, щоб дізнатися рівень виконання службовцем його посадових обов'язків. Є чітко визначений період для проведення цього оцінювання – з 1 січня по 31 грудня того ж року. Якщо особа пропрацювала менше як шість місяців то оцінювання не відбувається.

У Німеччині традиція висококваліфікованих фахівців була присутня завжди. Програми підготовки державних службовців є в університетах Потсдама і Констанца. Ці програми підготовки характеризуються збалансованим підходом між теорією та практикою та між правовими та економічними дисциплінами. Після навчання є обов'язковим стажування з оцінюванням. Слід зазначити, що дана програма є однією з найбільш результативних програм у ЄС.

До досвіду Франції слід віднести сильно централізований характер управління з чітко визначеною професійною підготовкою та типом навчання, що споріднює її з Німеччиною, але відрізняє по поглибленню вивчення дисциплін економічного напрямку.

Якщо розглянути Великобританію, то в цій країні розроблені критерії оцінки компетентності фахівців, що викликало мотивацію для постійного вдосконалення професійних навичок. Характерною для Британської системи кадрів є детальна розробка кожним відомством своєї програми підготовки.

Розглянувши досвід іноземних країн, слід зазначити, що державна служба в Польщі, Румунії, Болгарії, Франції та Німеччині має чітко сформовану систему, з законодавчим закріпленням, з вдало реалізованим законодавством про державну службу. Було виявлено, що державні службовці є частиною більш широкої категорії осіб,

які працюють в центральному уряді, а також що існує більша кількість законодавчо закріплених перешкод для їх звільнення з посади у порівнянні з іншими групами найманих працівників. При розгляді вищої ланки державних службовців можна побачити, що зайняття ними цих посад по формі майже збігається з вимогами, які вже існують в Україні по формі керівників (оцінювання, конкурс, ранги). Тим не менш існують і відмінності. Зокрема, до них слід віднести створення кадрового резерву на компетентнісному підході, впровадження наукових досліджень в цій сфері.

Проведені дослідження показали, що одним із ключових факторів розвитку системи публічного управління є робота з персоналом в рамках компетентнісного підходу. В цьому ракурсі доцільним є вирішення проблеми плинності кадрів. Зважаючи на те, що до головних двох проблем плинності кадрів віднесено відсутність кар'єрного зростання та оплати праці, ідея ґрунтується на розробці чітких правил у мотивації працівників рухатися вище.

Таким чином, доцільним кроком є розробка документу з чіткими завданнями та оцінками з тією метою, щоб публічний (державний) службовець міг бути впевненим у тому, що якщо він виконає ті чи інші вимоги та завдання, він може повністю бути впевненим, що його вже підвищено, незалежно від волі керівника. Достатньо ефективним може стати впровадження електронної системи, яка буде подавати рекомендації вищому керівнику щодо руху по кар'єрній драбині публічного (державного) службовця абсолютно в автоматичному режимі. Це дозволить значно зменшити вплив людського фактору на прийняття рішень в оцінці публічного (державного) службовця та дозволить стати великим мотиватором у розвитку службовців в професійному плані. Так як публічний (державний) службовець буде розуміти, що його підвищення залежить в прямому сенсі від якісного виконання його роботи і не залежить від гарного чи поганого ставлення керівництва до нього.

Сьогодні виникла тенденція, коли в багатьох сферах переходять до компетентнісного підходу у сфері навчання. І якщо реформувати систему професійного навчання публічного (державного) службовця, то потрібно розпочати знизу, а саме зі шкіл, вирощуючи

кадри, які будуть мати необхідні навички з самого дитинства. Освіта за таким принципом зможе не тільки надати необхідні знання учню, виробити вміння і навички, засвоєння великого обсягу інформації, але й значно розвине здатність приймати рішення, вирішувати конфлікти, використовувати як опору свої знання. Застосування компетентнісного підходу до складань навчальних програм та впровадження педагогічних технологій означає потребу у визначенні та впровадженні ключових компетентностей.

Зважаючи на застарілість державного апарату, навіть суспільство наголошує на тому, що державі потрібна нова генерація управлінців, щоб підвищити кваліфікацію вже працюючих керівників і фахівців органів державної влади та місцевого самоврядування.

Публічна служба зараз потребує професіоналів, енергійних людей та ефективних управлінців, які зможуть зробити життя суспільства краще, можуть дивитися стратегічно та далекоглядно на державні справи. Зважаючи, що публічне управління є високоінтелектуальним видом діяльності, то управлінці потребують постійної потужної навчально професійної підтримки.

Тому, слід звернути увагу на формування нової еліти молодого покоління, яка через розвиток компетентнісного підходу з ранньої стадії (навчання у школі та університеті), буде формувати кадровий резерв системи публічного управління. В Україні вже зроблені кроки в даному напрямі в результаті реалізації концептуальних положень компетентнісного підходу Нової Української Школи [20; 21]. Тим не менш залишаються питання розвитку даного підходу саме у векторі системи публічного управління.

Доцільним є розмежування та уніфікація управлінських компетентностей, якими має оволодіти молода людина при навчанні з метою стати конкурентоспроможною особистістю на ринку праці, зокрема в системі публічного управління.

Таким чином, нами пропонується компетентнісний уніфікатор формування еліти молоді як базису кадрового резерву в публічному управлінні, що відображає основні компетентності, якими має володіти сучасний публічний управлінець (рис. 1).



Рис. 1. Компетентнісний уніфікатор формування еліти молоді як базису кадрового резерву в публічному управлінні

Нами запропоновано зазначений уніфікатор для запровадження єдиних концептуальних принципів, які направлені на розвиток компетентнісного підходу в системі публічного управління та підготовку майбутніх публічних управлінців.

The purpose of the article was to substantiate the directions of development of the public administration system in the context of the competency approach.

Today, the competency approach is gaining popularity in the theory and practice of personnel management. While for commercial companies the competency and competency approach are well known, it is a new approach for state organizations and public institutions. Today, the need to study and apply technologies of the competency approach in public administration is determined.

As a result of research the following tasks are reached.

The essence of the competency approach in public administration is determined. The competency approach is based on the desire to form a specialist who can quickly adapt to working conditions that change even within the profession. Competency approach is an integrated management technology that produces the transfer of human resources needed to achieve organizational strategies. The transition to a competency-based approach allows any organization, including public ones, to move to a better level of human resource management.

The legislative base of Ukraine and other countries on the development of the system of public administration and the competency approach in it is analyzed. The issue of conditions, selection and competencies in admission to civil service positions is reflected in the Law of Ukraine «About Civil Service».

Considering the experience of foreign countries, it should be noted that the civil service in Poland, Romania, Bulgaria, France and Germany has a well-established system, with legislative consolidation, with successfully implemented legislation on civil service. When considering the highest level of civil servants, it can be seen that their occupation of these positions in form almost coincides with the requirements that already exist in Ukraine in the form of managers (evaluation, competition, ranks). However, there are differences. In particular, they should include the creation of a personnel reserve on the competency approach, the introduction of research in this area.

Research has shown that one of the key factors in the development of the public administration system is working with staff within the competency approach.

It is determined that the appropriate step is to develop a document with clear objectives and assessments so that the public (civil) official can be sure that if he fulfills certain requirements and tasks, he can be completely sure that he has already been promoted. The introduction of an electronic system that will provide recommendations to a senior manager on moving up the career ladder of a public (civil) employee in a completely automatic mode can be quite effective.

The society emphasizes that the state needs a new generation of managers to improve the skills of existing managers and specialists of public authorities and local governments.

Today public service needs professionals, energetic people and effective managers who can make society better, have a strategic and far-sighted view of public affairs. Given that public administration is a highly intelligent activity, managers need constant strong educational and professional support. Therefore, attention should be paid to the formation of a new elite of the younger generation, which through the development of a competency approach from an early stage (school and university), will form a personnel reserve of the public administration system.

Thus, we have proposed a competency unifier for the formation of the youth elite as the basis of the personnel reserve in public administration, which reflects the basic competencies that a modern public manager should have. The proposals presented in the article are the basis for further more detailed research of managerial competencies and trends in the development of the public administration system.

Key words: *competency approach, competency, development, personnel reserve, public administration.*

Received: 15.04.22

References

1. Lebedev, O. E. (2004). Kompetentnostnyy podkhod v obrazovanyy. Shkol'nye tekhnolohyy [Competence approach in education. School technology]. 5. (pp. 3–12) [in Russian].

2. Savchenko, A. M. (2004). Aspekty kompetentnosti. Dyrektor shkoly [Aspects of competence. Head teacher]. 6. (pp. 40–48) [in Russian].
3. Shyshov, S. N. (2004). Kompetentnostnyy podkhod v obrazovanny: mezhdunarodnyy aspekt. Vidkrytyy urok [Competency-Based Approach in Education: International Aspect. Open lesson]. 17. (pp. 20–21) [in Ukrainian].
4. Pollit, Ch. & Bouckaert, G. (2011). Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford University press. – 3rd ed. [in English].
5. Mulder, M., Gulikers J., Biemans, H. J. & Wesselink R. (2010). The new competence concept in higher education: error or enrichment? Kompetenzermittlung für die Berufsbildung, Verfahren, Probleme und Perspektiven im nationalen, europäischen und internationalen. Raum Münk, D. & Schelten, A. (Eds.) – Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.[in English].
6. Lozano, J. F., Boni, A., Peris, J. & Hueso, A. (2012). Competencies in Higher Education: A Critical Analysis from the Capabilities Approach. *Journal of Philosophy of Education*, 46. (pp. 132–147) [in English].
7. Hendry, C. & Pettigrew, A. (1986). The practice of strategic human resource management. *Personnel Review*, 15. (pp. 2–8) [in English].
8. Nussbaum, M. (2002). Education for Citizenship in an Era of Global Connection. *Studies in Philosophy and Education*, 21. (pp. 289–303) [in English].
9. OECD The definition and selection of key competencies. Executive Summary. Paris: OECD. (2005). Retrieved from www.oecd.org/pisa/35070367.pdf [in English].
10. Public Leadership for Europe: Towards a Common Competence Frame / ROI, Dutch Institute for Public Administration. – The Hague : Centre for Public Leadership, 2004. – 215 p.
11. Spenser, L.M. & Spenser, S.M. (1993). *Competence at Work: Models for Superior Performance*. New York: John Wiley & Sons, Inc. [in English].
12. Zakon Ukrayiny Pro derzhavnu sluzhbu vid 10.12.2015 № 889-VIII [Law of Ukraine on civil service 10.12.2015 № 889-VIII]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/stru>.
13. Benda, P. & Rosenbloom, D. (1992). The Hatch Act and the Contemporary Public Service. *Agenda for Excellence: Public Service in America*. (pp. 25–47) [in English].
14. Heyes, C. (2012). *Twilight of the elites: America after meritocracy*. New York : Crown Publishing [in English].

15. Blancero, D., Borowski, J. & Dyer, L. (1996). Key competencies for a transformed human resource organization: Results of a field study. *Human resource management*. Vol. 35, 3. (pp. 383–403) [in English].

16. Verheijen, T. & Nemes, J. (Eds.) (2000). *Building Higher Education Programmes in Public Administration in CEE Countries*. Bratislava. [in English].

17. Demmke, Ch. & Bossaert, D. (2003). *Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of the Integration Process*. Maastricht: European Institute of Public Administration [in English].

18. Vytko, T. Yu. *Derzhavnyy sluzhbovets' v umovakh reformuvannya derzhavnoho upravlinnya v Ukrayini*. [Civil servant in the conditions of public administration reform in Ukraine]. (n.d.). Retrieved from file:///D:/%D0%9D%D0%B3%D0%B0%202020/392-Article%20Text-522-1-10-20180418.pdf [in Ukrainian].

19. Vytko, T.Yu. *Osoblyvosti funktsionuvannya mekhanizmu kadrovoho zabezpechennia orhaniv derzhavnoi vlady v krainakh tsentralno-skhidnoi Yevropy* [Peculiarities of the functioning of the personnel support mechanism of state authorities in the countries of Central and Eastern Europe]. (n.d.). [in Ukrainian].

20. Vorontsova, T.V., & Ponomarenko, V.S. (2019). *Navchal'no-metodychnyy posibnyk «Nova ukrayins'ka shkola: metodyka navchannya intehrovanoho kursu «YA doslidzhuyu svit» u 1-2 klasakh zakladiv zahal'noyi seredn'oyi osvity na zasadakh kompetentnisnoho pidkhodu»* [Educational and methodical manual “New Ukrainian school: methods of teaching the integrated course” I explore the world “in 1-2 classes of general secondary education on the basis of the competence approach”]. Kyiv: Alaton Publishing House. [in Ukrainian].

21. Bibik, N.M. (Eds.) (2018). *Nova ukrayins'ka shkola: poradnyk dlya vchytelya* [New Ukrainian school: a teacher's guide]. Kyiv : Litera LTD [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Сиченко Віктор Володимирович: Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти», вул. Володимира Антоновича 70, м. Дніпро, 49006, Україна.

Viktor Sychenko: Communal Institution of Higher Education “Dnipro Academy of Continuing Education”, st. Antonovich, 70, Dnipro, 49006, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0001-9655-2317

E-mail: sychenko@dano.dp.ua

Мареніченко Валерій Валентинович: Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти», вул. Володимира Антоновича 70, м. Дніпро, 49006, Україна.

Valery Marenichenko : Communal Institution of Higher Education “Dnipro Academy of Continuing Education”, st. Antonovich, 70, Dnipro, 49006, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0002-0183-1354

E-mail: marenichenkov@gmail.com

УДК 352/354.08:316.46](477)(045)

DOI: 10.34132/pard2022.16.15

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ЛІДЕРСТВА В ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Сторожев Р.І., канд. наук з держ. упр., докторант,
Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м.
Миколаїв, Україна.

На сучасному етапі інтеграції Української держави до європейської спільноти перед вітчизняними лідерами постають нові завдання, які вимагають підвищення ефективності публічного управління та публічного адміністрування на засадах демократизму, людиноцентризму.

Актуальність теми розвитку публічного лідерства в Україні тісно пов'язана з вивченням досвіду зарубіжних країн щодо механізмів формування та розвитку публічного лідерства, що характеризується високим рівнем моральних цінностей, відповідальністю, комунікативністю, скромністю. Нова управлінська парадигма, яка впроваджується в публічне управління та публічне адміністрування України також вимагає впровадження нових якостей публічного лідерства, які проявляються через утвердження моральних цінностей в особистості лідера, його моделей поведінки в реформуванні публічної служби.

На думку автора, такі якості лідерства як делегування повноважень у органах публічної влади, міжгалузеве співробітництво в публічному управлінні зумовлюють розвиток лідерства у контексті освітніх тенденцій зарубіжних країн.

В статті розкрито пріоритетні моделі публічного лідерства західноєвропейських країн як передумову формування успішної особистості, успішних лідерських якостей, тенденцією якого є такий важливий чинник як публічність, оскільки до 90-х років ХХ ст. далеко не всі державні управлінці європейських країн були публічними.

Автор статті пропонує розглянути особливості розвитку публічного лідерства у Німеччині та Польщі. Такі якості лідерства як здатність до самоосвіти, делегування повноважень, транспарентне (прозорості, відкритості та активізації) та трансформаційне співробітництво. Вони зумовлюють новий стиль розвитку лідерства у західноєвропейських країнах, яке буде корисним для впровадження в Україні. Тому актуальність статті не викликає сумнівів.

Ключові слова: моделі публічного лідерства, лідерські якості, особистість лідера, типологія лідерства, західноєвропейські країни, розвиток публічного лідерства, самоосвіта, делегування повноважень, транспарентність, трансформаційне співробітництво, моральні цінності, відповідальність, комунікативність, скромність.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Нова управлінська парадигма, яка активно впроваджується у вітчизняне публічне управління, вимагає формування нових якостей у публічного лідерства, які проявляються через утвердження моральних цінностей особистості, його моделей поведінки в комунікації, самоменеджменті, стресових ситуаціях. У цій статті ми розглянемо особливості розвитку публічного лідерства у Німеччині та Польщі. Такі якості лідерства як здатність до самоосвіти, делегування повноважень, транспарентне (прозорості, відкритості та активізації) та трансформаційне співробітництво зумовлюють новий стиль розвитку лідерства у західноєвропейських країнах, яке буде корисним для впровадження в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значний внесок у дослідження лідерства в державному (публічному) з конкретизацією принципів зробили В.Голубь, Н.Гончарук, В.Гошовська, І.Грищенко, Г.Дмитренко, Л.Карамушка, О.Крюков, Б.Кухта, Н.Нижник, Т.Новаченко, М.Пірен, Ф.Рудич, І.Сурай, Л.Пашко, Ф.Рудич та ін; та інші. Однак питання дослідження лідерства в зарубіжних країнах в публічно-управлінській діяльності в умовах реформування державної служби не отримало належного наукового обґрунтування, чим і зумовлена актуальність теми даної розвідки.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – розкрити сутність лідерства в публічно-управлінській діяльності на прикладі зарубіжних країн, зокрема на прикладі Німеччини та Польщі.

Виклад основного матеріалу. У Німеччині існує система навчальних закладів, які займаються підвищенням кваліфікації державних службовців. Центральне місце в ній займає Федеральна академія державного управління при Міністерстві внутрішніх справ. Особливим у цьому процесі можна визначити загальну спрямованість навчання, що пов'язується не з передачею знань, а з розвитком певного способу мислення та поведінки службовців [1].

Під час підвищення кваліфікації перевага надається практичним заняттям, а не проведенням лекцій, чи інших занять в аудиторії. Тож, відбувається стажування як на робочих місцях, так і за кордоном.

Першість надається інтерактивним методам навчання, під наставництвом викладачів, метою яких є організація дискусій, мозкових штурмів, «круглих столів», що спрямовані на здійснення індивідуального або колективного пошуку вирішення різноманітних проблем, що виникають чи можуть виникати під час їх професійної діяльності. У публічних службовців розвивається звичка щодо вдосконалення компетенції у процесі самостійного навчання через проблемно-пошуковий метод.

Підвищення кваліфікації публічних службовців вищого рангу –управлінців-лідерів проводиться у Федеральній академії державного управління Німеччини [1]. Наявність широкого спектру навчальних програм, тематичних планів тощо для самостійного вивчення дозволяє створити методичний інструментарій супроводу самоосвітньої діяльності керівника (посадовця) протягом усієї його кар'єри. Важливим є те, що освітні програми побудовані за модульним принципом, що робить їх гнучкими. Постає можливість створення різних навчальних курсів та програм, що відповідають суспільним потребам – конкретної громади чи певної території. Зміст навчальних програм інформує службовця щодо наявності нових знань і тенденцій у сфері його діяльності, спонукаючи його до оволодіння ними [1].

Отже, для підтвердження права на заміщення вищої посади та здійснення успішної службової кар'єри постає необхідність здійснення безперервної освіти. Цікавим фактом слід визначити той, що обов'язкові предмети вивчають у спеціалізованих навчальних закладах публічного управління, а факультативні – право певної землі, профільні інноваційні технології та стратегії розвитку, зокрема й лідерства, вивчаються публічним службовцем самостійно. Зауважимо, що для заміщення вищої посади необхідно скласти кваліфікаційний іспит.

При Вищій школі публічного управління Німеччини діє Євроінститут – Інститут транскордонного співробітництва із Францією, а сама Вища школа підтримує численні партнерські зв'язки із закладами інших країн [1]. Активна, реальна та безперервна самоосвіта створює умови для підтвердження статусу державного службовця, впливаючи на розвиток лідерства, який сприяє його кар'єрному просуванню.

За останні десятиліття розроблено досконалу систему навчання державних службовців у Польщі. Однак шлях до такого результату був непростим. З початком адміністративної реформи в 90-х роках у Польщі, пов'язаної з впровадженням Концепції нового публічного управління, постала нагальна потреба відповідних кадрів державної служби та її керівництва, що могли б забезпечити чітке й організоване впровадження змін у державному будівництві.

Основним законодавчим актом, що регулює процес навчання державних службовців, є Конституція Польщі (квітень 1997 р.), яка визначає головні завдання корпусу державної служби, а саме: «забезпечення професійного, якісного, неупередженого та політично нейтрального виконання завдань держави» (ст. 153) [24].

Закон про цивільну службу (1996, 1998, 2006, 2008, 2015 рр.), окрім важливих питань будівництва публічної адміністрації, визначає підходи до навчання державних службовців. Зокрема, у Законі визначено такі види підготовки державних службовців: навчання центральне, загальне навчання, навчання як частина індивідуальної програми професійного розвитку держслужбовця, навчання спеціальне. Навчання для державних службовців

організовується з метою поглиблення знань і розвитку умінь, необхідних для виконання завдань державної служби. Для кожного виду навчання передбачено свої цілі [24].

Центральне навчання організовується для державних службовців з метою підтримки та реалізації завдань державної служби; поширення засад державної служби та принципів етики державних службовців; поширення стандартів управління персоналом; розвитку здатності координувати роботу на рівні органів управління та між ними; поширення знань, необхідних для виконання завдань державної служби.

Загальне навчання організовується з метою розвитку знань і навичок державних службовців, вкрай необхідних для успішного виконання завдань державної служби.

Навчання як частина індивідуальної програми розвитку державного службовця організовується з метою набуття ним знань і навичок окреслених означеною програмою.

Навчання спеціальне організовується з метою поглиблення та оновлення знань і навичок державних службовців у сфері, пов'язаній з завданнями органів управління [24].

Серед важливих документів, які визначають спеціальну політику з підготовки фахівців державної служби в Польщі, варто відзначити такі два документи, як: «Навчальна політика державної служби» (2012 р.) («*Polityka szkoleniowa w służbie cywilnej*») та «Директиви щодо впровадження навчальної політики державної служби» (2012 р.) («*Wytyczne dotyczące wdrażania Polityki szkoleniowej w służbie cywilnej*») [15].

Перший документ має характер теоретичний, другий – практичний. У першому репрезентовано аналіз сучасного стану функціонування державної служби, у другому – збірник практичних інструкцій, у яких крок за кроком показано, як краще будувати внутрішню ефективну систему розвитку державних службовців. Завдяки цим документами запроваджувалася спеціальна політика щодо підготовки фахівців державної служби, полегшувався пошук шляхів розвитку і планування кар'єри держслужбовців, а передбачені в ній навчальні заходи спрямовували на ефективне заповнення

прогалин у роботі державної служби, що, безсумнівно, має велике значення для рівня якості надання послуг населенню.

Варто також зазначити, що спеціальна політика щодо навчання держслужбовців постійно вдосконалюється.

У контексті проведення спеціальної політики з підготовки держслужбовців особлива увага приділяється навчанню лідерів державної служби. Це було пов'язано з підготовкою державних службовців до активної участі в структурах Європейського Союзу та впровадженням менеджерської моделі в публічному управлінні, що вимагало нового типу державного управлінця, так званого лідера змін, здатного активізувати інших людей на виконання поставлених завдань.

У 2002 році було здійснено навчання працівників Канцелярії Прем'єр-міністра; Міністерства фінансів; Міністерства економіки; Міністерства праці та соціальної політики; Міністерства сільського господарства та розвитку села; Міністерства правосуддя; Міністерства внутрішніх справ та адміністрації; Міністерства закордонних справ; Міністерства охорони навколишнього середовища; Міністерства охорони здоров'я; Мазовецького та Шльонського воєводств в рамках європейської програми «Зміцнення управлінських здібностей» з таким партнерськими інституціями, як: Управління Ради Міністрів Великої Британії та Північної Ірландії, Державної школи публічного управління Королівства Данії, Національного інституту державного управління Королівства Іспанії [5].

У 2003 році були організовані річні студії для генеральних директорів як представників стратегічних кадрів публічного управління з метою поглиблення знань у сфері застосування правового порядку та прозорих методів управління, а також формування лідерських компетенцій та менеджерських умінь. Тематика курсів включала проблеми функціонування державної служби, дотримання законодавчих процедур, адміністративного права, проблеми організації, управління, нагляду і контролю.

У 2004 р. був реалізований європейський проект «Підвищення свідомості членів корпусу публічного управління щодо етичних дилематів» за участю грецького консорціуму Центр європейської

конституції – Themistocles & Dimitris Tsatsos Founion i Diadikasia Business S.A. [3].

У 2003–2004 роках були організовані навчання для зміцнення польської управлінської адміністрації та розвитку корпусу керівників-лідерів з метою ефективного впровадження стандартів публічного управління. Серед питань, які розглядалися в ході навчання, були такі, як: доступ до публічної інформації, техніка обслуговування клієнта в державних установах, управління якістю надання послуг клієнтам, виклики для сучасного лідера-керівника державної установи, зміцнення інноваційності публічного управління, засади суспільного діалогу тощо.

У 2007–2009 роках в департаменті державної служби в межах Програми «Оперативний людський капітал» (Пріоритет V «Добре управління»), що співфінансувався Європейським соціальним фондом, був реалізований проект: «Навчання людей, призначених на високі державні посади». Метою проекту передбачалося формування лідерських якостей у керівників державних установ, організацій та підрозділів. [8].

З цією метою було організоване центральне навчання під назвою «Сучасне лідерство в публічній організації змін – роль керівних посад на державній службі» (Nowoczesne przywództwo w organizacji publicznej na rzecz zmian – rola wyższych stanowisk w służbie cywilnej) [10] для працівників, які займають високі посади на державній службі, і які впроваджують істотні зміни у функціонування держави, економіки та суспільства.

У 2014 році були організовані тренінги для працівників Канцелярії Голови Ради Міністрів, різних міністерств і воєводств) на тему: «Етика, протидія корупції та конфліктам інтересів з метою надання обраним лідерам державної служби відповідних знань, набуття яких сприяло б етичності і прозорості діяльності управлінської адміністрації [18].

У 2018 році відбулися центральні навчання лідерів державної служби (працівники міністерств та адміністрацій воєводств) в рамках формування культури порядності та чесності на державній службі з метою підтримки виконання ними функцій етичного лідера.

Заняття відбувалися в різних формах: лекції, практичні заняття в групах, дискусії, рольові ігри, тренування (coaching), аналіз ситуацій тощо [19].

Політики, вчені, випускники школи відзначають позитивні сторони в її діяльності. Наприклад, цікавими є регулярні зустрічі державних службовців-практиків, лідерів державного управління. Перша така зустріч «Спільнота практиків управління людьми» («Wspólnota Praktyków ds. HR (Human Resources) в державному управлінні» відбулася у квітні 2013 року. На цих зустрічах піднімаються різні проблеми, пов'язані з управлінням людськими ресурсами (проблеми права, етики, корупції, економіки, соціальні питання) за участю слухачів Національної школи державного управління.

Висновки. Проведений аналіз зарубіжного досвіду розвитку лідерства в контексті освітніх тенденцій зарубіжних країн (досвід Швеції, Норвегії, Нідерландів, Швейцарії, Німеччини, Польщі) показує, що європейська інтеграція призвела до взаємовпливів у цьому процесі. Окреслена одностайність обертається навколо розуміння та усвідомлення державними службовцями, управлінцями-лідерами значущості безперервного навчання, значущості рекрутингу та неприйняття до цієї когорти випадкових, непрофесійних людей. Це дає змогу ствердитися у думці про важливість актуалізації досвіду та освітніх тенденцій європейських держав та його творчої адаптації в Україні.

Визначено, що підвищення кваліфікації публічних службовців вищого рангу – управлінців-лідерів проводить Федеральна академія державного управління Німеччини. Особливим у цьому процесі можна визначити загальну спрямованість навчання, що пов'язується не з передачею знань, а з розвитком певного способу мислення та поведінки службовців. Під час підвищення кваліфікації перевага надається практичним заняттям, а не проведенням лекцій, чи інших занять в аудиторії. Тож, відбувається стажування як на робочих місцях, так і за кордоном.

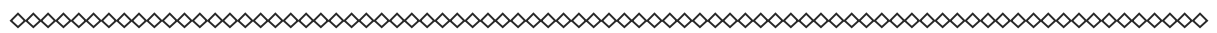
Особливу роль щодо підготовки лідерів у Польщі відіграє Національна школа державного управління (Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Lecha Kaczyńskiego) im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego). Цей вищий навчальний заклад не є типовим для Польщі. Він був створений у 1989 р. у відповідь на докорінні зміни в країні на той час. За мету було поставлено створити навчальний заклад нового типу європейського зразка, який би зміцнив польську державну службу. Крайова школа підпорядкована Голові Ради Міністрів Польщі, готує кадри для місцевого самоврядування та вищих державних службовців польської адміністрації, здійснює підготовку та перепідготовку кадрів державної служби, зокрема лідерів. Метою Національної школи державного управління є підготовка високопрофесійних працівників адміністрації та лідерів публічного управління.

Стаття надійшла до редакції: 14.04.22

MECHANISMS FOR ENSURING LEADERSHIP DEVELOPMENT IN WESTERN EUROPEAN COUNTRIES

Roman Storzhev, Ph.D., Doctoral student of Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine.



At the current stage of the integration of the Ukrainian state into the European community, new tasks are facing Ukrainian leaders that require increasing the efficiency of public management and public administration on the basis of democracy and people-centeredness.

The relevance of the topic of the development of public leadership in Ukraine is closely related to the study of the experience of foreign countries regarding the mechanisms of formation and development of public leadership, which is characterized by a high level of moral values, responsibility, communication, and modesty. The new management paradigm, which is being implemented in public management and public administration of Ukraine, also requires the introduction of new qualities of public leadership, which are manifested through the affirmation of moral values in the personality of the leader, his models of behavior in the

reform of the public service. In the opinion of the author, such qualities of leadership as delegation of authority in public authorities, interdisciplinary cooperation in public administration determine the development of leadership in the context of educational trends in foreign countries.

The article reveals the priority models of public leadership of Western European countries as a prerequisite for the formation of a successful personality, successful leadership qualities, the trend of which is such an important factor as publicity, since until the 90s of the XX century. not all state managers of European countries were public.

The author of the article proposes to consider the peculiarities of the development of public leadership in Germany and Poland. Such qualities of leadership as the ability to self-education, delegation of authority, transparent (transparency, openness and activation) and transformational cooperation. They determine a new style of leadership development in Western European countries, which will be useful for implementation in Ukraine. Therefore, the relevance of the article is beyond doubt.

Key words: *models of public leadership, leadership qualities, personality of the leader, typology of leadership, Western European countries, development of public leadership, self-education, delegation of powers, transparency, transformational cooperation, moral values, responsibility, communicativeness, modesty.*

Received: 14.04.22

References

1. Kalashnyk, N. S. (2013) Samoosvita derzhavnykh sluzhbovtziv: kompetentnisnyy pidkhid: monohrafiya [Self-education of state employees: competence approach: monograph]. Dnipro. [in Ukrainian].
2. Poradnyk iz suchasnoho ta efektyvnoho upravlinnya lyuds'kymy resursamy [Guide to modern and effective human resource management]. Rada Yevropy – Council of Europe. (2013) [in Swedish].
3. An Introduction to Shared Values for Civil Servants. Swedish Council for Strategic Human Resources Development. Retrieved from <https://www.his.se/PageFiles/3429/Shared%20Values%20for%20Civil%20Servants.pdf> [in Swedish].

4. Chappellet, J.-L. (2017). Trends in Swiss Civil Servants Training. CSPTC. Retrieved from http://www.csptc.gov.tw/_hrd/2017/images/speech3.pptx. [in English].
5. Działania Urzędu Służby Cywilnej mające na celu poprawę funkcjonowania administracji publicznej. Retrieved from <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1556.pdf> [in Poland].
6. Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique Retrieved from <http://www.idheap.ch/idheap.nsf/vwbasedocuments/idmpa01> [in French].
7. Gierelo, K. (2003) Wizerunek (image) – teoria i praktyka. Wrocław: Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego [in Poland].
8. Kempa, B. Celem KSAP jest kształcenie przyszłych liderów. Retrieved from <http://www.radiomaryja.pl/informacje/b-kempa-celem-ksap-ksztalcenie-przyszlych-liderow> [in Poland].
9. Meer, F.M. van de, Kerkhoff, A.D.N., Osch, D.A.G.T. van. (2014). Educating and training civil servants in the Netherlands 1814-2014. IAS Administrative History Conference, Corfu, April 26, 2014. Corfu, Greece: IAS Administrative History study group, (pp. 20–25) [in English].
10. Nowoczesne przywództwo w organizacji publicznej na rzecz zmian – rola wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Retrieved from https://www.dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/skrypt-_gamma.pdf [in Poland].
11. Oferta szkoleń 2018. Retrieved from http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/files/oferta_szkolen_2018_0.pdf [in Poland].
12. Page, E., Wright, V. (2007). From the active to the enabling state: the changing role of top officials in European nations. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK [in English].
13. Plan szkoleń centralnych w służbie cywilnej na 2011 r. Retrieved from https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/plan_szkolen_centralnych_w_sluzbie_cywilnej_na_2011_r.pdf [in Poland].
14. Plan szkoleń centralnych w służbie cywilnej na 2018 r. Retrieved from https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/plan_szkolen_centralnych_w_sluzbie_centralnych_na_2018_rok.pdf [in Poland].
15. Polityka szkoleniowa w służbie cywilnej. Retrieved from https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/zal._nr_2.pdf [in Poland].
16. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej. Retrieved from <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp.pdf> [in Poland].

17. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej. Retrieved from <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150000960/O/D20150960.pdf> [in Poland].

18. Tomaszewska, A. & Szymański, R. (2014). Szkolenia centralne w 2014 r. *Przegląd Służby Cywilnej*, 4(31) [in Poland].

19. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej. Retrieved from <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19990490483> [in Poland].

20. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Retrieved from <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001889/U/D20171889Lj.pdf> [in Poland].

21. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej. Retrieved from <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20061701218> [in Poland].

22. Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej. Retrieved from <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19960890402> [in Poland].

23. Yemelyanov, V., & Plekhanov, D. (2019). Ways of confronting corruption and bribery in the bodies of the state authority. *Baltic Journal of Economic Studies*, 5(1), 59-67. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/article/view/600/pdf>

24. Wytyczne dotyczące wdrażania Polityki szkoleniowej w służbie cywilnej. Retrieved from https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/zal._nr_3.pdf [in Poland].

Відомості про автора/ Information about the Author

Сторожев Роман: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників, 10, м. Миколаїв, 54003, Україна.

Roman Storozhev: Petro Mohyla Black Sea National University, 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG /0000-0001-5103-7274

E-mail: ris03021976@ukr.net

Постановка проблеми у загальному вигляді. Перехід до Industry 4.0, який, можливо, є швидше еволюційним процесом, а не типовою — четвертою за рахунком — промисловою революцією, почав відбуватися в багатьох частинах світу. Дійсно, нинішня пандемія COVID-19 лише посилила прискорення цього ймовірно природного розвитку західної цивілізації. Перехід до Індустрії 4.0 впливає не лише на економічні основи, а й на суспільство та інституційне середовище як ключовий фактор, що впливає на державну політику та управління. Проте навіть через 30 років після краху комуністичного режиму в Європі нові, посткомуністичні члени Європейського Союзу все ще стикаються з проблемами, пов'язаними з верховенством права, що, безсумнівно, негативно впливає на економічні зміни, які відбуваються в цих країнах. Тому питання корупції в публічному управлінні є вкрай актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика корупції в публічному управлінні, привертає увагу як українських, так і закордонних науковців. Зокрема, дослідженнями інвестиційної діяльності займалися чимало вітчизняних науковців: В. Авер'янов, О. Банчук, В. Башкатова, О. Дудоров, Л. Жуковська, Р. Ігонінта та інших відомих вчених. Проте ступінь вивченості цієї проблеми недостатньо повний, особливо для економічної ситуації, що склалася в Україні. Крім того, актуальність проблеми власне корупції загалом практично не буде вичерпана ніколи, оскільки цивілізаційно-історичний контент дослідження підтверджує, що корупційні практики супроводжують практично всю історію людського буття.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є обґрунтування вирішення проблеми корупції в публічному управлінні для переходу суспільства до Індустрії 4.0.

Дослідження та виклад основного матеріалу. Новий індустріальний переворот, несхожий на попередні, неминуче змінить те, як ми працюємо, відпочиваємо, спілкуємося і ходимо по магазинах.

Що таке Індустрія 4.0? Четверта промислова революція (Індустрія 4.0) передбачає новий підхід до виробництва, що базується на масовому впровадженні інформаційних технологій

у промисловість, масштабній автоматизації бізнес-процесів та поширенні штучного інтелекту.

Переваги Четвертої промислової революції очевидні: підвищення продуктивності, велика безпека працівників за рахунок скорочення робочих місць у небезпечних умовах праці, підвищення конкурентоспроможності, принципово нові продукти та багато іншого.

«Світ перебуває на роздоріжжі. Соціальні та політичні системи, які врятували мільйони людей від злиднів та півстоліття спрямовували нашу державну та глобальну політику, тепер працюють проти нас». З цього тривожного твердження починається книга «Технології Четвертої промислової революції», написана засновником та незмінним президентом Всесвітнього економічного форуму у Давосі Клаусом Швабом. У 2016 році він ввів у масове вживання термін «Індустрія 4.0» (він з'явився у 2011 році в Німеччині та позначав технології «розумних» заводів), який став синонімом Четвертої промислової революції.

Подібно до всіх попередніх промислових революцій, Четверта змінює не лише виробництво, а й усе наше життя — економіку, відносини між людьми, навіть певною мірою саме розуміння того, що це означає — бути людиною. Штучний інтелект і роботизація, інтернет речей (IoT) та 3D-друк, віртуальна та доповнена реальність, біо- та нейротехнології – ці новітні методи на очах стають частиною нашого повсякденного існування.

Роботи проти людей. Четверта промислова революція може призвести до безпрецедентного розширення прірви між багатими та бідними. Кількість інвестицій у проекти, які займаються штучним інтелектом, зростає, оскільки їх технології здатні значно знизити компаніям витрати. Але побічним ефектом стане стрімке скорочення робочих місць.

Так, згідно з прогнозом McKinsey, до 2030 року близько 400 мільйонів людей на планеті, або 14 % робочої сили, втратять роботу через те, що їхні функції виконуватимуть програми та роботи.

53 % працівників вважають, що автоматизація значно змінить або зробить їхню роботу застарілою протягом наступних десяти років (тільки 28 % вважають, що це малоімовірно).

77 % працівників будуть змушені найближчим часом набути нових навичок або повністю перекваліфікуватися у зв'язку з роботизацією.

80% чоловіків у зв'язку з роботизацією набувають нових навичок порівняно з 74 % жінок.

34 % дорослих людей, які не мають середньої та вищої освіти, не вважають за потрібне розвивати нові цифрові навички.

69 % людей віком від 18 до 34 років позитивно оцінюють потенційний вплив цифровізації ринку праці. Їхню думку поділяють 59 % людей віком від 35 до 54 років і 50 % — віком від 55 років.

Втім, у найближчому майбутньому штучний інтелект не дорівнюватиме людині. Навпаки, найкраще ІТ-системи працюють тоді, коли їх спрямовує людина, ставить їм мету, підказує оптимальні методи рішень.

Що ще на нас чекає з розвитком промисловості 4.0? Бідні стануть ще біднішими, а багаті багатшими. Багато ІТ-компаній вже перетворилися на монополістів у своїх сферах. Наприклад, у 2017 році Google контролював майже 90 % глобального ринку контекстної реклами, а Facebook майже 80 % соціальних мереж.

Технології створюють нові цінності, але можуть спричинити і нові небезпеки. Наприклад, інтернет речей, ймовірно, підвищить рівень безпеки у містах, знизить навантаження на транспортну інфраструктуру, покращить охорону здоров'я, забезпечить муніципальним господарствам економію електроенергії. У той же час поширення IoT, швидше за все, збільшить нестабільність у багатьох сферах економіки: більшість нових технологій викликає тимчасовий ажіотаж та бездумні інвестиції (як блокчейн та криптовалюти). Крім того, виникнуть нові проблеми в галузі кібербезпеки: хакери прагнутимуть отримати вигоду з поширення інтернету речей. Кібератак буде більше, ніж будь-коли. Інтернет речей — це концепція передачі даних між пристроями. У середині IoT люди можуть спілкуватися з «мовами», а «речі» - спілкуватися між собою.

Інтернет речей (IoT) об'єднує пристрої в комп'ютерну мережу і дозволяє їм збирати, аналізувати, обробляти та передавати дані

іншим об'єктам через програмне забезпечення, програми або технічні пристрої.

IoT-пристрої функціонують самостійно, хоча люди можуть налаштовувати їх або надавати доступ до даних. IoT-системи працюють у режимі реального часу та зазвичай складаються з мережі розумних пристроїв та хмарної платформи, до якої вони підключені за допомогою WiFi, Bluetooth чи інших видів зв'язку.

Що відбувається, коли температура виявляється надто високою або в будинку з'явився грабіжник? Система сповіщає про це користувача або сама виконує подальші дії, наприклад, включає кондиціонер або дзвонить у поліцію.

Спочатку пристрої збирають дані - наприклад, про температуру в квартирі або частоту серцебиття користувача, потім ці дані відправляються в хмару. Там програмне забезпечення обробляє їх, причому інтернет речей нерозривно пов'язаний із Big Data. Крім Big Data для роботи інтернету також важливі аналітика, з'єднання, пристрої та досвід. Для простоти цей принцип є ABCDE: Analytics, BigData, Connection, Devices, Experience.

Analytics (аналітика) – ключове ланка у функціонуванні IoT, яка об'єднує самі пристрої, дані з них та оптимізує бізнес-процеси;

BigData (великі дані) – тобто інформація з пристроїв – зберігаються у хмарі. Вони дозволяють автоматизувати існуючі процеси чи вибудовувати нові;

Connection (з'єднання) – це канали, якими пристрої отримують та передають інформацію;

Devices (пристрої) – підключені до системи девайси, які для коректної роботи в залежності від завдань повинні мати відповідну частоту повідомлень;

Experience (досвід) – робота з вже наявним досвідом вирішення проблем клієнта за допомогою IoT, його аналітика та переосмислення.

За прогнозами IDC, до 2025 року у світі налічуватиметься 55,7 млрд підключених пристроїв. Кіберзлочинці продовжуватимуть атакувати їх, тому що IoT-система – це досить швидкий спосіб поширити шкідливе програмне забезпечення. Пересічні користувачі,

компанії та цілі міста все частіше застосовуватимуть інтелектуальні технології, щоб заощадити час і гроші. Наприклад, холодильники зможуть попереджати про швидке псування продуктів, світлофори із вбудованими відеодатчиками регулюватимуть дорожній рух залежно від трафіку.

Якими стануть розумні будинки за десять років?

Нині, однак, ключова проблема впровадження IoT – відсутність єдиних стандартів. Тому існуючі рішення складно інтегруються між собою, а нові з'являються повільніше, ніж могли б.

Ще один нюанс – «речі» в інтернеті речей мають бути автономними, тобто мати можливість отримувати енергію з довкілля, без участі людини.

Індустрія 4.0 (Industry 4.0) – провідний тренд «Четвертої промислової революції», яка відбувається на наших очах.

Зараз ми живемо в епоху завершення третьої, цифрової революції, що почалася в другій половині минулого століття. Її характерні риси – розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, автоматизація та роботизація виробничих процесів.

Характерні риси Індустрії 4.0 – це повністю автоматизовані виробництва, на яких керівництво всіма процесами здійснюється в режимі реального часу і з урахуванням мінливих зовнішніх умов. Кіберфізичні системи створюють віртуальні копії об'єктів фізичного світу, контролюють фізичні процеси і приймають децентралізовані рішення. Вони здатні об'єднуватися в одну мережу, взаємодіяти в режимі реального часу, самоналагоджуватися і самонавчатися. Важливу роль відіграють інтернет-технології, що забезпечують комунікації між персоналом та машинами. Підприємства виробляють продукцію відповідно до вимог індивідуального замовника, оптимізуючи собівартість виробництва.

Згідно з останніми дослідженнями, країни Центральної та Східної Європи, зокрема, страждають від відносно високого рівня корупції в державному управлінні та його негативного сприйняття, пов'язаного, перш за все, з приховуванням результатів. Хоча корупція має багато форм і є властивою кожному суспільству з незапам'ятних часів, її форма, варіації та наслідки змінюються в

міру того, як вимоги, що висуваються до державного управління, реагують на зміни в суспільстві та економіці. Посткомуністичні члени Європейського Союзу, які є одними з відносно розвинених економік світу, є головними кандидатами на перехід до Індустрії 4.0. Цей факт посилюється не лише через близькість до найрозвинутішої європейської економіки – Німеччини – і тісну зовнішньоторговельну орієнтацію на неї [5].

Питання, однак, полягає в тому, чи центральноевропейські партнери Німеччини, країни, на якій за визначенням базується Індустрія 4.0, підготовлені не лише в економічному, але й інституційному плані зокрема [6]. Відзначається, що інституційне середовище, корупція та тіньова економіка впливають на продуктивність, інноваційний потенціал і технологічний прогрес, і таким чином можуть обмежити або навіть запобігти приходу Четвертої промислової революції взагалі. Відповідно, ця стаття має подвійну мету:

- оцінити вплив корупції в державному управлінні на розмір і структуру тіньової економіки;
- визначити, чи може наявність корупції вплинути на перехід країни та суспільства до Індустрії 4.0. [6].

Наприклад Transparency International визначає корупцію як зловживання довіреною владою для приватної вигоди. В. Гаращук визначає корупцію як зловживання державною посадою для приватної вигоди та узагальнює теоретичні підходи до корупції та її причини, показуючи, що вони включають правову систему, рівень демократії, релігію, політичну стабільність або рівень економічного розвитку. Усі ці фактори, наведені в теорії, визначають вищий рівень корупції в посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи [2].

У нашому дослідженні суттєвим є зв'язок між корупцією та тіньовою економікою. Н. Баклоуті та Й. Б'юджелбін стверджують, що з теоретичної точки зору зв'язок між корупцією та тіньовою економікою є неоднозначним, оскільки вони можуть бути як заміниками, так і доповненнями. Проте вони представляють емпіричні докази додаткового (позитивного) зв'язку між корупцією та

тіньовою економікою [8]. У більшості досліджень вчені вказують, що корупція та тіньова економіка доповнюють один одного в країнах з низьким доходом, але не в країнах з високим доходом.

Формально під тіньовою економікою розуміють господарську діяльність (легальну та незаконну), про яку згідно із законом слід повідомляти податковий орган, але не повідомляється, і таким чином відбувається ухилення від сплати податків. У секторі тіньової економіки найчастіше представлені сфера послуг, послуги гостинності та розміщення, роздрібна торгівля, будівництво. Також слід звернути увагу на деякі тенденції розвитку тіньової економіки в останні роки, де важливу роль відіграють зміни у використанні готівки, поява нових бізнес-моделей і форм робочого часу та контрактів, а також транскордонна діяльність.

Найбільш типовими прикладами тіньової економіки є нелегальна робота, шахрайство із соціальними гарантіями, нелегальну зайнятість та економічні злочини. Тіньова економіка, у її вужчому визначенні, являє собою все виробництво товарів і послуг (незалежно від того, легальне чи нелегальне), яке не входить до офіційних оцінок валового внутрішнього продукту. У ширшому розумінні, воно включає всю економічну діяльність і пов'язані з нею надходження, які державна влада не може регулювати, оподатковувати чи спостерігати. В статті застосовано визначення з концепції Feld and Schneider або Schneider and Buehn [7]. Це визначення включає все законне виробництво товарів і послуг, що продаються на ринку, тобто приховані від уряду, чи то через ухилення від податків на прибуток, податків на додану вартість, будь-яких інших податків, внесків на соціальне страхування, чи через спроби уникнути дотримання правових норм на ринку праці (мінімальна заробітна плата, максимальна кількість робочих годин, вимоги безпеки). Однак багато авторів вказують на важливість зв'язку між встановленням податкової системи та розміром тіньової економіки [6].

Підсумовуючи вищесказане, ми припускаємо, що високий рівень корупції та її сприйняття спричиняє додатковий податковий тягар, який відображається у більшому масштабі тіньової економіки.

Навпаки, масштаби тіньової економіки можуть бути ліквідовані підвищенням якості державного управління як ключового елемента інституційного середовища державної політики. Однак, якщо інституційне середовище зазнає невдачі, а в державному управлінні збережеться високий рівень корупції, підвищення оподаткування може перемістити частину випуску від офіційної до тіньової економіки, що також означає зсув у накопиченні праці та капіталу, що може змінити капітал - співвідношення праці до економіки. Тоді це може стати перепорою для Індустрії 4.0.

Промислова революція та перехід до Індустрії 4.0 призводять до зміни відносного співвідношення капіталу та праці. Це співвідношення зростає, і капітал стає відносно більш значущим у цифровій та розумній економіці. Корупція, згідно з проведеним аналізом та моделюванням, призводить до переведення діяльності в тіньову економіку. Це стосується як капіталу, так і праці. Розвиток цих змінних, однак, відрізняється не тільки при аналізі інтенсивності змін, але в першу чергу при аналізі тимчасового аспекту їх змін.

По-перше, необхідно обговорити ситуацію, в якій моделюється вплив корупції на чисельність робочої сили. Якщо існує дуже низька стійкість корупції, яка не відображається в майбутніх періодах, тобто в ситуації, коли корупція та її сприйняття не є системним явищем і є або випадковим явищем, або випадком, коли її негативне сприйняття чи історичне Пам'ять суспільства дуже коротка, то корупція позитивно впливає на чисельність робочої сили в тіньовій економіці. Такі корупційні дії призведуть до незначного зростання активності робочої сили, яка одразу почне повільно згасати.

Ситуація виглядає інакше, якщо розглядати вплив корупції на розмір накопичення капіталу в тіньовій економіці. Накопичення капіталу в тіньовій економіці також зростає, і, як і у випадку з робочою силою, це збільшення повільно зникає. Що стосується інтенсивності нагромадження капіталу, то приріст може бути приблизно в 10 разів вищим. Таким чином, у тіньовій економіці спостерігається значне зростання фондоозброєності, що можна інтерпретувати як різке відносне переміщення капітальних ресурсів з офіційної до тіньової економіки. Якщо перехід до Індустрії 4.0

розуміти спрощено як збільшення фондоозброєності, то корупція має негативний ефект, а перехід до Індустрії 4.0.

У випадку, коли корупція досягає такого рівня, що приватні інтереси суттєво впливають на процеси прийняття державними рішеннями і корупція набуває системного характеру, ми говоримо про так зване захоплення держави. Хоча це явище переважно використовується в деяких країнах, що розвиваються, воно все ще значно присутнє у відносних порівняннях у межах Європейського Союзу, особливо в деяких посткомуністичних країнах. Згадуються Болгарія, Угорщина чи Польща у зв'язку з урядом партії «Право і справедливість». Враховуючи нинішню напружену ситуацію, яка також призвела до падіння попереднього уряду та значних проблем на рівні компонентів юстиції та поліції, високий рівень корупції, що наближається до явища захоплення держави, також присутній у Словаччині. В аналізі Чеської Республіки,

У всіх цих випадках вже є певна стійкість та інертність корупційних дій, які стають іманентними. Ситуація так званої низької стійкості ще не може бути описана як захоплення держави, хоча тут моделюється, що зниження корупції відбувається повільніше, а її сприйняття зменшується приблизно на 50% кожного періоду. Наприклад, в Чехії типовий випадок Володимира Кремліка, колишнього міністра транспорту (завищений контракт на електронні віньєтки). Він подав у відставку на початку 2020 року, і зараз (приблизно через 1,5 роки) зазначена корупційна справа є менш присутньою з точки зору сприйняття корупції.

У разі низької стійкості корупції зростання робочої сили в тіньовій економіці приблизно на 20 % вище, ніж у випадку нульової стійкості. Зростання накопичення капіталу в тіньовій економіці тоді вище приблизно на 25 %. Таким чином, вплив на загальне співвідношення капіталу та праці в тіньовій економіці є більш помітним, ніж якби корупція була випадковим, неінерційним явищем. Тоді поява Індустрії 4.0 сповільнюється ще більше.

Найцікавішою видається ситуація так званого захоплення держави, до якої, можливо, вже наближаються окремі посткомуністичні члени Європейського Союзу. За такої високої

стійкості корупції переміщення трудових і капітальних ресурсів у тіньову економіку є дуже різким. Після початкового зниження трудової активності, яке дуже швидко спадає і яке можна пояснити тимчасовим стимулюючим ефектом для заміни втрачених податкових надходжень або фактично нереалізованих витрат, спостерігається значне зростання трудової діяльності в тіньовій економіці. У кількісному вираженні пік цих активностей майже втричі перевищує показники нульової стійкості. Подібним чином відбувається збільшення накопичення капіталу в тіньовій економіці. У п'ять разів вище порівняно з такою ж ситуацією з нульовою стійкістю корупції. Загальне збільшення співвідношення капіталу та праці в тіньовій економіці є дуже значним, що ще більше зменшує ресурси, доступні в офіційній економіці, і посилює негативний вплив на Індустрію 4.0.

Виходячи з вищевикладеного, безсумнівно, що корупція, яка наближається до захоплення держави, призводить до значного зростання співвідношення капіталу та праці в тіньовій економіці. Наш підхід наголошує на впливі корупції на збільшення тіньової економіки за рахунок офіційної економіки через передачу на коефіцієнт оподаткування. Корупція впливає на сприйняття ефективної податкової ставки, і її вплив можна розуміти як «додаткове оподаткування. Взаємозв'язок між корупцією та тіньовою економікою залежить від доходів країни. Можна зробити висновок, що в країнах з високим рівнем доходу тіньова економіка зменшує корупцію, а в країнах з низьким рівнем доходу тіньова економіка збільшує корупцію. Таким чином, наш висновок про позитивний зв'язок між корупцією та тіньовою економікою може впливати з того факту, що нас цікавлять протилежні причинно-наслідкові наслідки, тобто вплив корупції на тіньову економіку. Враховуючи те, що тіньова економіка за своєю природою обмежує впровадження передових технологій і може базуватися більше на некваліфікованій праці, цей факт також є суттєвим уповільненням по відношенню до Індустрії 4.0.

Висновки. Четверта промислова революція стає реальністю. Перехід до розумних фабрик і заміна некваліфікованої праці

призводить до значних соціально-економічних змін. Відбуваються структурні зміни у світовій економіці, ліквідується конкурентна перевага деяких країн у заробітній платі. Прискориться повернення заводів у розвинені країни. Відбуваються зміни в структурі національних економік, не лише щодо окремих секторів, а й щодо співвідношення офіційної та тіньової економіки. Інституційне середовище, важливою частиною якого є схильність до корупції в державному управлінні, може суттєво визначати здатність приймати виклики переходу до Індустрії 4.0. Доведено, що корупція по-різному впливає на два ключові фактори виробництва, від співвідношення яких залежить прогрес у переході до Індустрії 4.0. Корупція в державному управлінні має набагато більш руйнівний і довгостроковий вплив на накопичення капіталу, ніж на чисельність робочої сили. Корупційне середовище, яке стає системним та іманентним і наближається до так званого захоплення держави, суттєво збільшує капіталоозброєність у тіньовій економіці та гальмує перехід до Індустрії 4.0. Таким чином, корупція може стати однією з можливих перешкод на шляху промислової революції, і якщо вона стане настільки системною, що буде дуже стійкою, її вплив матиме руйнівні наслідки. Корупція в державному управлінні має набагато більш руйнівний і довгостроковий вплив на накопичення капіталу, ніж на чисельність робочої сили. Корупційне середовище, яке стає системним та іманентним і наближається до так званого захоплення держави, суттєво збільшує капіталоозброєність у тіньовій економіці та гальмує перехід до Індустрії 4.0.

Таким чином, під час переходу до Індустрії 4.0 завдання державної політики полягає не лише в підтримці оцифрування, роботизації та подальшого розвитку технологій за допомогою різних типів інструментів субсидій та стимулів, але особливо у забезпеченні прозорого некорупційного середовища державного управління, що зменшить розміри тіньової економіки та збільшить фондоозброєність в офіційній економіці.

У подальших дослідженнях було б цікаво зосередитися на потенційних змінах податкової системи, яка обов'язково зазнає значних змін у майбутньому у зв'язку з Індустрією 4.0. Необхідно

determine the ability to accept the challenges of the transition to Industry 4.0. It has been proven that corruption has different effects on two key factors of production, the ratio of which depends on progress in the transition to Industry 4.0. Corruption in public administration has a far more destructive and long-term effect on capital accumulation than on the size of the labor force. The corrupt environment, which is becoming systemic and immanent and approaching the so-called state capture, significantly increases capital armaments in the shadow economy and slows down the transition to Industry 4.0. Thus, corruption can be one of the possible obstacles to the industrial revolution, and if it becomes so systemic that it is very persistent, its influence will have devastating consequences. Corruption in public administration has a far more destructive and long-term effect on capital accumulation than on the size of the labor force. The corrupt environment, which is becoming systemic and immanent and approaching the so-called state capture, significantly increases capital armaments in the shadow economy and slows down the transition to Industry 4.0.

Thus, during the transition to Industry 4.0, the task of public policy is not only to support digitization, robotization and the further development of technologies with the help of various types of subsidy and incentive tools, but especially to ensure a transparent and non-corrupt public administration environment that will reduce the size of the shadow economy and increase armed forces in the official economy.

Key words: *corruption, public administration, society, economic relations, Industry 4.0*

Received: 19.04.2022

References

1. Voloshenko A.V. (2015). Koruptsiia: istorychni vytoky ta suchasni proiavy. Aktualni Problemy Ekonomiky: naukovyi ekonomichnyi zhurnal. №3 (165). S. 8-16. [in Ukrainian].
2. Harashchuk V.M., Mukhtaiev A.O. (2010). Aktualni problemy borotby z koruptsiieiu v Ukraini: monohrafiia. Kh.: Pravo, 144 s. [in Ukrainian].

3. Hladkyi V.V.(2019). Sutnist ta znachennia fenomenu koruptsii. Visnyk Pivdennoho rehionalnoho tsentru Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy. № 18. S. 124-132. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vprc_2019_18_18 [in Ukrainian].

4. Zadorozhnyi S.A. (2011). Suchasni peredumovy vynyknennia koruptsii. Problemy realizatsii derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky v Ukraini : zb. nauk. pr. K. : NADU, S. 43 – 46 [in Ukrainian].

5. Adjemian, S., Bastani, H., Juillard, M., Karamé, F., Maih, J., Mihoubi, F., Mutschler, W., Perendia, G., Pfeifer, J., Ratto, M., Villemot, S. (2021). Dynare: Reference manual version 4 (Dynare Working Paper No. 1). CEPREMAP. <https://econpapers.repec.org/paper/cpmdynare/001.htm> [in English].

6. Auerbach, A. J. (2017). Demystifying the destination-based cash-flow tax. *Brookings Papers on Economic Activity*, 48 (2) (Fall), 409–432. [in English].

7. Avdulaj, J., Merko, F., Muco, K. (2021). The role of good governance in economic development: Evidence from eastern european transition countries. *Transition Studies Review*, 28 (1), 67–76. <https://doi.org/10.14665/1614-4007-28-1-006> [in English].

8. Baklouti, N., Boujelbene, Y. (2019). Shadow economy, corruption, and economic growth: An empirical analysis. *The Review of Black Political Economy*, 47(3), 276–294. <https://doi.org/10.1177/0034644619885349/> [in English].

9. Chumachenko, D., Yemelyanov, V., Zhovnirchuk, Y., Bandura, I., & Karpeko, (2021). Social models of anti-corruption and corrupt practices in the global and European dimension. *Apuntes Universitarios*, vol.11 (3). P. 183-196. <https://doi.org/10.17162/au.v11i3.700>. [in English].

10. Lipinsky, D. A., Musatkina, A. A., Stankin, A. N., Chuklova, E. V. (2019). Corruption Risks as a threat to the national security: A comparative analysis of their prevention and minimization. *Amazonia Investiga*, 8(20), 354-364. <https://amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/152> [in English].

11. Nazarova, K., Hordopolov, V., Kopotiienko, T., Miniailo, V., Koval, V., & Diachenko, Y. (2019). Audit in the state economic security system. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*, 41(3), 419-430. <https://doi.org/10.15544/mts.2019.34> [in English].

12. Bukanov, H., Kolesnyk, A., Tashkinova, O., Kotlubai, V., Koval, V. (2019). Social marketing in public administration of social service institutions. *Revista Genero & Direito*, 8 (6), p.457-468. <https://www.periodicojs.com.br/index.php/gei/article/view/43> [in English].

13. Bagmet, K. (2018). Regulation of institutional changes in the social sector of the national economy: conceptual approach. *Economics. Ecology. Socium*, 2(4), p. 103-110. <https://doi.org/10.31520/2616-7107/2018.2.4-10> [in English].

14. Kovbasiuk, Yu.V. (2011), *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedia of Public Administration], vol. 6, Derzhavna sluzhba [Public Service], NADU, Kyiv, Ukraine. [in Ukrainian].

15. Yemelyanov, V., & Plekhanov, D. (2019). Ways of confronting corruption and bribery in the bodies of the state authority. *Baltic Journal of Economic Studies*, 5(1), 59-67. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/article/view/600/pdf>

Відомості про авторів / Information about the Authors

Шпак Юрій Валерійович: Державний університет «Житомирська політехніка» : вул.Чуднівська, 103, м. Житомир, 10005, Україна.

Yuryi Shpak: Zhytomyr State Technological University: Chudnivska str., 103, Zhytomyr, 10005, Ukraine.

ORCID.ORG./ 0000-0003-0922-2550

E-mail: yura-shpak@ukr.net

Драган Іван Олександрович: Державний університет «Житомирська політехніка» : вул.Чуднівська, 103, м. Житомир, 10005, Україна.

Ivan Dragan: Zhytomyr State Technological University: Chudnivska str., 103, Zhytomyr, 10005, Ukraine.

ORCID.ORG./ 0000-0002-5716-1273

E-mail: draagn2011@i.ua

Підписано до друку 31.05.2022 р.
Формат 60/84 1/16 Папір офсетний.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 21,06
Наклад 100 шт. Замовлення № 1/09.
Виготовлювач: Ємельянова Т.В.
54001, Миколаїв, пров. Суднобудівний, 7
Тел.: (0512) 47-74-48, e-mail: printex_nik@ukr.net
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:
ДК № 6167 від 03.05.2018