

Електронне
наукове видання

ISSN 2617-572X
DOI: 10.25313/2617-572X-2021-1

«ПУБЛІЧНЕ
АДМІНІСТРУВАННЯ
ТА НАЦІОНАЛЬНА
БЕЗПЕКА»



№ 1 (17) / 2021



**Електронне наукове видання
«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ
ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

**Электронное научное издание
«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ
И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»**

**Electronic scientific publication
«PUBLIC ADMINISTRATION
AND NATIONAL SECURITY»**

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

№ 1 (17)

Київ 2021

ББК 66.061.43
УДК 351
П88



Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека» зареєстровано в міжнародних каталогах наукових видань та наукометричних базах даних: Index Copernicus International (ICI); Polish Scholarly Bibliography; Google Scholar; ResearchBib; Electronic Journals Library; Bielefeld Academic Search Engine (BASE); CrossRef.

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

Видання включено до Переліку наукових фахових видань
МОН України (категорія Б) з державного управління (спеціальність 074),
на підставі Наказу Міністерства освіти та науки України
№ 358 від 15.03.2019.

У виданні опубліковані наукові статті з висвітленням теоретичних та практичних аспектів у сфері публічного управління та національної безпеки. Для наукових працівників, викладачів, студентів, фахівців у сфері національної безпеки, працівників державних установ, юридичних компаній, судів, правоохоронних органів й інших зацікавлених осіб.

Матеріали публікуються мовою оригіналу в авторській редакції.

Редакція не завжди поділяє думки і погляди автора. Відповідальність за достовірність фактів, імен, географічних назв, цитат, цифр та інших відомостей несуть автори публікацій.

У відповідності із Законом України «Про авторське право і суміжні права», при використанні наукових ідей і матеріалів цієї збірки, посилання на авторів та видання є обов'язковими.

© Автори статей, 2021
© Електронне наукове видання
«Публічне адміністрування
та національна безпека», 2021

ISSN 2617-572X Elektronne naukove vidannâ "Publîčne administruvannâ ta nacional'na bezpeka"

Редакція
Головний редактор

Романенко Євген Олександрович — доктор наук з державного управління, професор, Проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, академік Української Технологічної Академії, академік Міжнародної Кадрової Академії та Академії наук публічного управління, Заслужений юрист України (Київ, Україна)

Заступники головного редактора

Непомнящий Олександр Михайлович — доктор наук з державного управління, професор, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Жукова Ірина Віталіївна — кандидат наук із державного управління, доцент, професор кафедри державного управління у сфері цивільного захисту Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, виконавчий директор президії громадської організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління» (Київ, Україна)

Коваленко Дмитро Іванович — кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки Київського національного університету технологій та дизайну (Київ, Україна)

Редакційна колегія

Арошидзе Паата — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Державного університету імені Шота Руставелі (Грузія)

Ахметова Лайла Сейсембековна — професор політології, доктор історичних наук, професор кафедри ЮНЕСКО, міжнародної журналістики і медіа в суспільстві факультету журналістики Казахського Національного університету (КазНУ) ім. аль-Фарабі (Казахстан)

Бурик Зоряна Михайлівна — доктор наук з державного управління, старший викладач кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України (Львів, Україна)

Гечбаія Бадрі Нодаровіч — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Батумського державного університету ім. Шота Руставелі (Грузія)

Гурковський Володимир Ігорович — доктор наук з державного управління, старший дослідник, професор кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентіві України, перший заступник директора ВГО «Центр дослідження проблем публічного управління» (Київ, Україна)

Гвожджевiч Сильвія — кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижу в Гожуві-Великопольському (Польща)

Дегтяр Андрій Олегович — завідувач кафедри менеджменту та адміністрування Харківської державної академії культури Міністерства культури України, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України (Харків, Україна)

Дегтяр Олег Андрійович — доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова (Харків, Україна)

Драган Іван Олександрович — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Житомирського державного технологічного університету МОН України (Житомир, Україна)

Іваницька Ольга Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського» (Київ, Україна)

Кіслов Денис Васильович — доктор наук з державного управління, доцент, академік Української академії наук, Академік Національної Академії наук вищої освіти України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Козаков Володимир Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентіві України (Київ, Україна)

Кринична Ірина Петрівна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України (Дніпро, Україна)

Мідельський Сергій Людвигович — професор, Академік, Президент Регіональної Академії Менеджменту (Казахстан)

Потренко Тимофій Валентинович — доктор філософських наук, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Академік Національної академії педагогічних наук України

Новак-Каляєва Лариса Миколаївна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Львів, Україна)

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Радченко Олександр Віталійович — доктор наук з державного управління, професор, професор Університету Яна Длугоша в Ченстохові (Польща)

Ромат Євгеній Вікторович — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету (Київ, Україна)

Ситник Григорій Петрович — доктор наук з державного управління, кандидат технічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

Сурай Інна Геннадіївна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

Кухарчук Петро Михайлович — кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри суспільно-гуманітарних дисциплін Комунального закладу «Житомирський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти» Житомирської обласної ради (Житомир, Україна)

Якимчук Аліна Юріївна — доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування (Рівне, Україна)

Яровой Тихон Сергійович — кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Агнешка Кістер — доцент, доктор наук, Факультет економіки, Університет Марії Склодовської Кюрі (Польща)

Недбалек Карел — доктор філософії (PhD) в галузі права, доцент, професор Європейського професійного докторату, MBA, адвокат (Чехія)

ЗМІСТ

ДОСЛІДЖЕННЯ, РОЗРОБКИ, ПРОЕКТИ З ПИТАНЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

- Гула Олена Ігорівна**
ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ 7
- Помаза-Пономаренко Аліна Леонідівна, Медведєва Діана Олександрівна**
Е-СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ АБО ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ
ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ В НІЙ 13

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

- Цалко Тетяна Ростиславівна, Невмержицька Світлана Миколаївна**
ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОЇ ПІДГОТОВКИ ТА КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ
СЛУЖБИ В УКРАЇНІ 17

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

- Семенець-Орлова Інна Андріївна, Цегельна Ірина Василівна**
УПРАВЛІННЯ ІНФРАСТРУКТУРОЮ ПОСЛУГ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ:
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ 25

ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- Грабовенко Наталія Валеріївна**
МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА БІЗНЕСУ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ 30
- Сінгуцький Олександр Вікторович**
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ У СФЕРІ ТУРИЗМУ 35

CONTENTS

RESEARCH, DEVELOPMENT, PROJECTS ON PUBLIC ADMINISTRATION AND ADMINISTRATION

- Gula Olena**
FOREIGN EXPERIENCE OF HUMAN RESOURCES IN THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM 7
- Pomaza-Ponomarenko Alina, Medvedeva Diana**
E-SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE OF UKRAINE OR FEATURES OF APPLICATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN IT 13

CONCEPTUAL FRAMEWORK OF PUBLIC SERVICE

- Tsalko Tetiana, Nevmerzhytska Svitlana**
PROBLEMS OF MODERN TRAINING AND PERSONNEL PROVISION OF CIVIL SERVICE IN UKRAINE 17

REGIONAL MANAGEMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

- Semenets-Orlova Inna, Tsehelnia Irina**
MANAGEMENT OF INFRASTRUCTURE SERVICES OF LOCAL COMMUNITY: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACHES 25

FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

- Hrabovenko Natalia**
THE MECHANISM OF INTERACTION OF THE STATE AND BUSINESS IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION 30
- Singutskiy Oleksandr**
STATE RISK MANAGEMENT IN TOURISM..... 35

УДК 35.08:351.9(477)

Гула Олена Ігорівна
аспірантка
Міжрегіональної Академії управління персоналом
Гула Елена Игоревна
аспирантка
Межрегиональной Академии управления персоналом
Gula Olena
Postgraduate Student of the
Interregional Academy of Personnel Management
ORCID: 0000-0002-6950-1087

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-1-6952

ДОСЛІДЖЕННЯ, РОЗРОБКИ, ПРОЕКТИ З ПИТАНЬ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

**ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ
В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАДРОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
В СИСТЕМЕ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**FOREIGN EXPERIENCE OF HUMAN RESOURCES IN THE PUBLIC
GOVERNANCE SYSTEM**

Анотація. У статті проаналізований досвід закордонних країн щодо забезпечення кадрової безпеки у системі публічного управління. Однак, за кордоном кадрову безпеку не розглядають як основу формування ефективної системи публічної служби. Разом з тим, існують кадрові процедури та механізми, які забезпечують захист системи публічного управління від непрофесійних, нечесних службовців, у той же час існує цілий комплекс процедур розвитку кадрів та їх удосконалення. Інституція, яка забезпечує кадрову безпеку на публічній службі США, є Бюро управління персоналом державної служби, на яке покладено завдання забезпечення централізації і координації кадрової роботи в апараті адміністративно-державного управління. До компетенції Бюро входить призначення службовців на посади та їх просування по службі, оцінка їхньої праці, підвищення кваліфікації, заохочення і покарання, вироблення рекомендацій щодо вдосконалення кадрової роботи. Для більшості американських посадовців просування службовими сходами здійснюється згідно з принципом системи заслуг – добору найкращих кандидатів на підвищення в посаді на конкурсних іспитах, а також на основі щорічної оцінки їхньої службової діяльності.

У самому центрі кадрової безпеки публічного управління Франції є принцип відмінності між рангом і видом роботи. Для розвитку професіоналізму державна служба передбачає розвиток мобільності серед державних службовців. Для того, щоб ввести елементи порівняння між різними завданнями (різними видами робіт) і допомогти організувати справжнє кар'єрне зростання на основі капіталізації різних професійних досвідів збагачених мобільністю, а також постійним навчанням, необхідно створити систему взаємозв'язку. Це те, що у Франції називається «сітка» кваліфікацій та винагород.

Кадрова безпека системи публічного управління Іспанії організована за принципом так званої кар'єрної або закритої системи, основною характерною рисою якої є набір персоналу до державних органів (оголошення та адміністративні процеси) на окрему посаду базового рівня, в межах якої можливе кар'єрне підвищення (процеси просування по службі) та підвищення заробітної плати.

Ключові слова: публічне управління, кадрова політика, кадрова безпека, кадровий потенціал, система органів державної влади, загрози, механізми державного управління.

Аннотация. В статье проанализирован опыт зарубежных стран по обеспечению кадровой безопасности в системе публичного управления. За рубежом кадровую безопасность не рассматривают как основу формирования эффективной системы публичной службы. Вместе с тем, существуют кадровые процедуры и механизмы, которые обеспечивают защиту системы публичного управления от непрофессиональных, нечестных служащих, в то же время существует целый комплекс процедур развития кадров и усовершенствование. Организация, которая обеспечивает кадровую безопасность на

публичной службе США, является Бюро управления персоналом государственной службы, на которое возложена задача обеспечения централизации и координации кадровой работы в аппарате административно-государственного управления. В компетенцию Бюро входит назначение служащих на должности и их продвижение по службе, оценка их труда, повышение квалификации, поощрения и наказания, выработка рекомендаций по совершенствованию кадровой работы. Для большинства американских чиновников продвижение по служебной лестнице осуществляется в соответствии с принципом системы заслуг, – отбора лучших кандидатов на повышение в должности на конкурсной экзаменах, а также на основе ежегодной оценки их служебной деятельности.

В самом центре кадровой безопасности публичного управления Франции является принцип различия между рангом и видом работы. Для развития профессионализма государственная служба предусматривает развитие мобильности среди государственных служащих. Для того, чтобы ввести элементы сравнения между различными задачами (различными видами работ) и помочь организовать настоящее карьерный рост на основе капитализации различных профессиональных опытов обогащенных мобильностью, а также постоянным обучением, необходимо создать систему взаимосвязи. Это то, что во Франции называется «сетка» квалификаций и наград.

Кадровая безопасность системы публичного управления Испании организована по принципу так называемой карьерной или закрытой системы, основной характерной чертой которой является набор персонала в государственные органы (объявление и административные процессы) в отдельную должность базового уровня, в рамках которой возможен карьерный повышение (процессы продвижение по службе) и повышения заработной платы.

Ключевые слова: публичное управление, кадровая политика, кадровая безопасность, кадровый потенциал, система органов государственной власти, угрозы, механизмы государственного управления.

Summary. The article analyzes the experience of foreign countries in ensuring personnel security in the public administration system. However, abroad, personnel security is not considered as the basis for the formation of an effective public service system. At the same time, there are personnel procedures and mechanisms that ensure the protection of the public administration system from unprofessional, dishonest employees, at the same time there is a whole set of procedures for personnel development and improvement. The institution that provides personnel security in the US public service is the Bureau of Civil Service Personnel Management, which is tasked with ensuring the centralization and coordination of personnel work in the administration of public administration. The competence of the Bureau includes the appointment of employees to positions and their promotion, evaluation of their work, training, promotion and punishment, development of recommendations for improving staffing. For most American officials, promotion is based on the principle of the merit system – the selection of the best candidates for promotion in competitive exams, as well as on the basis of an annual assessment of their performance.

In the very center of personnel security of public administration in France is the principle of distinction between rank and type of work. For the development of professionalism, the civil service provides for the development of mobility among civil servants. In order to introduce elements of comparison between different tasks (different types of work) and help to organize a real career growth based on the capitalization of different professional experiences enriched with mobility, as well as continuous training, it is necessary to create a system of interconnection. This is what in France is called a «grid» of qualifications and awards.

Personnel security of the Spanish public administration system is organized on the principle of the so-called career or closed system, the main feature of which is the recruitment of staff to public authorities (announcements and administrative processes) for a separate position at the basic level, within which career advancement is possible. promotion) and salary increase.

Key words: public administration, personnel policy, personnel security, personnel potential, system of public authorities, threats, mechanisms of public administration.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Проблеми кадрового забезпечення системи публічного управління є важливим питанням ефективності та результативності публічного управління, проведення важливих реформ суспільства, постійний економічний розвиток. Від професіоналізму кадрів, їх постійного удосконалення залежить якість життєдіяльності суспільства.

Система кадрової безпеки передбачає захист системи від непрофесійних кадрів та такого персоналу, який може нанести шкоду системі, водночас, кадрова безпека передбачає захист професійних чесних службовців від необґрунтованих звільнень та від різноманітних утисків на роботі.

Аналіз останніх публікацій. Проблеми розвитку кадрів системи публічного управління, кадрового забезпечення, управління персоналом в системі публічної служби, навчання, підвищення кваліфікації кадрів аналізують багато вчених, у тому числі у галузі державного управління правознавства, економіки, соціології тощо.

Питання кадрової політики у сфері публічного управління, інноваційні у кадрових технологіях, розвиток сучасного персоналу, закордонний досвід розвитку персоналу в системі публічного управління аналізують багато вчених, у тому числі: І. Олійник [1], І. Василенко [2], Н. Тарасова [3], С. Стрижов [4], А. Кірмач [5], К. Тимошук [5], М. В. Фігель [5], В. Набієв [6], Д. Сарієва [7], Островська [8], Е. Дорі-

на [8], Г. Воронцова [8], О. Момотова [8], А. Омарова [9], Ю. Кім [9], Н. Матвеева [10] та ін.

Разом з тим, відсутні системи підходи до систематизації закордонного досвіду забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління.

Серед невирішених раніше частин загальної проблеми є системний аналіз закономірностей розвитку закордонного досвіду забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Принципи забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління закріплені в законодавстві США.

Інституція, яка забезпечує кадрову безпеку на публічній службі США, є Бюро управління персоналом державної служби, на яке покладено завдання забезпечення централізації і координації кадрової роботи в апараті адміністративно-державного управління. До компетенції Бюро входить призначення службовців на посади та їх просування по службі, оцінка їхньої праці, підвищення кваліфікації, заохочення і покарання, вироблення рекомендацій щодо вдосконалення кадрової роботи [1, с. 88].

В США функціонує Рада по захисту системи заслуг, повноваження якої зводяться до забезпечення дотримання законів цивільної служби в області найму, звільнення і проходження служби відповідно до принципів «системи заслуг». До того ж в США на рівні законодавства закріплено дев'ять основних принципів системи заслуг, а саме:

- «рекрутування» службовців з усіх сегментів суспільства з підбором і просуванням відповідно до здібностей, знань і умінь при справедливій та відкритій конкуренції;
- справедливе і неупереджене ставлення у процесі управління персоналом незалежно від політичних поглядів, раси, кольору шкіри, релігії, національного походження, статі, сімейного статусу, віку або інвалідності з належною повагою до конфіденційності особистого життя і конституційних прав;
- рівна оплата за працю рівної цінності з урахуванням як національного, так і місцевого рівня оплати працівників приватного сектора в поєднанні з заохоченням і визнанням відмінного виконання роботи;
- високі стандарти чесної поведінки і турботи про суспільні інтереси;
- дієве і ефективне використання федеральної робочої сили;
- збереження сумлінно працюючих службовців, виправлення роботи тих, чия діяльність є незадовільною, та звільнення тих, хто не може і не хоче відповідати потрібним стандартам;
- поліпшення роботи шляхом ефективного навчання та підготовки;
- захист службовців від необґрунтованих дій, персонального фаворитизму або політичного примусу;

– захист службовців від покарань за законне розкриття інформації [1, с. 110].

Цивільна служба в США підрозділяється на конкурсну і виняткову. Назва «конкурсна» означає, що всі призначення на цю службу здійснюються в результаті добору на конкурсних іспитах. Більше 90 відсотків усіх державних службовців проходять через конкурсну систему. Конкурс вважається найбільш демократичною процедурою, що забезпечує дотримання принципу рівного доступу, а також найбільш ефективним способом добору, оскільки дозволяє виділити найбільш здатних та придатних до державної служби. Незважаючи на позитивні риси, висловлюється критика процедури конкурсного добору, при цьому зазначається як значна вартість таких процедур, так і фактична перевага осіб, які мали можливість одержати кращу підготовку. На нашу думку, суспільству набагато дорожче обійдеться непрофесіоналізм державного службовця, тому варто більш широко впроваджувати процедуру конкурсного добору на державні посади й в Україні з відповідними удосконаленнями й пристосуванням до наших умов. Виняткова цивільна служба в США регламентується спеціальними нормативними актами, на неї не поширюються норми загального Закону про цивільну службу. До числа «виняткових» входять службовці Агентства національної безпеки, ЦРУ, ФБР, Держдепартаменту, представництв США в міжнародних організаціях. У зв'язку з їхнім значенням, важливою функцією щодо забезпечення інтересів і безпеки держави добір кандидатів здійснюється на інших принципах, а їхнім службовцям гарантується більш висока платня [2, с. 121].

Усі кандидати, що відповідають встановленим законом вимогам, можуть претендувати на посаду в американській державній службі. Зазвичай відбирається до п'яти осіб, що мають найбільш високу кваліфікацію, чия кандидатура передається на розгляд спеціального посадовця, який і виносить рішення, не допускаючи фаворитизму і дискримінації [3, с. 65].

Для більшості американських посадовців просування службовими сходами здійснюється згідно з принципом системи заслуг — добору найкращих кандидатів на підвищення в посаді на конкурсних іспитах, а також на основі щорічної оцінки їхньої службової діяльності. У даний час у кожному відомстві існує своя градація та критерії оцінок. Заохочується залучення до розробки критеріїв оцінки самих службовців. Оцінка роботи є підставою для ухвалення рішення про підвищення, зниження, навчання, нагородження, залишення на колишній посаді або зміщення державного службовця. Керівник установи повинен повідомити службовцеві про критичні зауваження щодо нього й про річну оцінку його праці. Перш, ніж починати якінебудь дії, пов'язані зі зниженням у посаді на підставі поганої роботи службовця, його необхідно попередити

в письмовій формі. Якщо після пропозиції щодо зниження в посаді службовець протягом року продемонструє задовільну роботу, то така пропозиція буде відкликана. У кожній установі державної служби США існує свій план просування по службі. У випадку, якщо на визначену посаду недостатньо кандидатів зі своєї установи, здійснюється відкритий конкурс. Кваліфіковані стандарти для просування розробляються окремо кожним відомством. У цих стандартах визначаються мінімальні вимоги для успішного виконання відповідної роботи [4].

На нашу думку, такий досвід селекції, відбору та розвитку кадрів є основою забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління.

Наступною системою кадрової безпеки публічного управління є французька система державної служби є системою кар'єрного зростання. У самому центрі системи просування по службі є принцип відмінності між рангом і видом роботи. Ранг є практично «особистою власністю» державного службовця. Державні службовці не можуть бути звільнені (якщо не виявлено дисциплінарних порушень або низького рівня їх роботи). Ранг дає державному службовцю можливість займатися тією роботою, яка відповідає рівню та кваліфікації відповідного рангу [5, с. 43].

Для розвитку професіоналізму державна служба передбачає розвиток мобільності серед державних службовців. Для того, щоб ввести елементи порівняння між різними завданнями (різними видами робіт) і допомогти організувати справжнє кар'єрне зростання на основі капіталізації різних професійних досвідів збагачених мобільністю, а також постійним навчанням, необхідно створити систему взаємозв'язку. Це те, що у Франції називається «сітка» кваліфікацій та винагород [6].

У Франції система органів, які управляють державною службою, виконує кожний свою функцію. Парламент затверджує Загальне положення про державну службу і визначає порядок створення бюджетних посад. Державна рада встановлює, які посади входять у коло повноважень президента і уряду, які категорії чиновників можуть призначатися іншими органами. Президент затверджує декрети з питань державної служби, здійснює призначення вищих посадових осіб: державних радників, головних консультантів Рахункової палати, префектів, послів, керівників академій та ін. Прем'єр-міністр відповідно до конституційних норм несе безпосередню відповідальність за всю роботу державної служби. У рамках конституційних повноважень він готує і видає підзаконні акти, особливі положення про державну службу для окремих міністерств, координує діяльність міністерств в інтересах державної служби, бере участь у призначенні вищих посадових осіб. За рішеннями президента і прем'єр-міністра відбуваються призначення всього керівного складу міністерств (до начальників відділів) [7].

Генеральний директорат (Головне управління) державної служби є основним органом, що відповідає за управління державної служби. Це досить мале управління (менше 200 державних службовців), основними завданнями якого є створення і підтримання правових засад державної служби, управління зарплатами державних службовців, пенсійним забезпеченням, а також розробка політики у сфері управління людськими ресурсами (особлива відповідальність — за вищий корпус державних службовців), прийом, навчання, соціальний діалог, соціальні зв'язки. Очевидно, що Генеральний директорат (Головне управління) державної служби не управляє самими державними службовцями. Департаменти (управління) людськими ресурсами міністерств, місцевих органів влади та державних лікарень несуть відповідальність за повсякденне управління персоналом [6–7].

На регіональному рівні управління державною службою здійснюють префекти. Префект і підлеглі йому служби префектур виконують дві функції: представника центрального уряду і координаційного штабу служб регіону. Префект має право приймати на роботу службовців середньої і нижчої ланки. На рівні місцевого самоврядування керівними органами виступають муніципальні ради і мери. Вони замикають управління державною службою в масштабі країни. Крім того, для управління кадрами державних службовців на регіональному і місцевому рівнях створені управління у формі державних територіальних інститутів. Ці управління об'єднуються в загальнонаціональний центр, що здійснює керівництво кадрами тільки вищої ланки [7].

Кадрова безпека системи публічного управління Іспанії організована за принципом так званої кар'єрної або закритої системи, основною характерною рисою якої є набір персоналу до державних органів (оголошення та адміністративні процеси) на окрему посаду базового рівня, в межах якої можливе кар'єрне підвищення (процеси просування по службі) та підвищення заробітної плати. Закон передбачає мінімальні умови доступу до роботи в системі адміністрації, крім того залежно від рівня роботи враховується освітній рівень (магістр/спеціаліст, дипломат, бакалавр тощо) [8].

Такий вид системи державної служби є дуже ієрархічним і базується на системі доступності кар'єри в межах офіційного органу відповідно до диплому про рівень освітньої підготовки в процесі прийому на роботу до адміністрації. Однак, адміністративна система Іспанії, яка багато в чому базується на французькій системі державної служби, була змінена внаслідок реформ 1997–1999 років у зв'язку з припиненням використання елементів, запозичених з англосаксонської системи. Головними змінами, які було запроваджено, є такі:

- суттєві зміни у системі управління людськими ресурсами. Внаслідок цього розширилися мож-

ливості для проведення більш гнучкої кадрової політики. Раніше питання просування державних службовців вирішувалися спеціальними органами, а кадрова політика в цілому регулювалася на рівні законодавства (адміністративного права). Більш того, будь-яка дія, прийнята Головою підрозділу, могла бути оскаржена у судовому порядку. Таким чином, керівники підрозділів були позбавлені реальних важелів впливу на підлеглих.

Нова система управління персоналом передбачає те, що керівники підрозділі державної служби (наприклад, керівники департаментів, управлінь) можуть діяти як топ-менеджери приватного сектору. З них знімається відповідальність та обмеження, визначені адміністративним правом, однак вони несуть персональну відповідальність за кадрову політику. Впровадження у державну службу принципів діяльності приватного сектору дало можливість ввести нові форми організації праці на державній службі, зокрема: термінові контракти, стажування, тимчасові трудові угоди тощо [9];

- адміністрації надано право здійснювати переведення службовців та їх скорочення відповідно до вимог приватного права;
- запровадження інноваційного підходу до класифікації державних посад, зокрема, такий підхід дає можливість відбирати службовий персонал та призначати окремого працівника на конкретну посаду відповідно до умінь та навичок службовця. Однак, досить важко поєднувати таку систему з системою влади, яка призначає на деякі ключові

відповідальні посади осіб без врахування умінь та навичок;

- створено можливості для запровадження інших типів професійних відносин в адміністративних установах, які відрізняються від класичної кар'єри чиновника, зокрема введення посад так званих тимчасових та постійних працівників;
- зміна системи оплати праці та врахування при визначенні зарплати рівня відповідальності та професійного досвіду, вмінь, навичок [10].

Всі вищезазначені риси наявні сьогодні в моделі державного управління Іспанії. Можна стверджувати, що систему державного управління Іспанії варто розглядати як своєрідну модель, яка забезпечує систему публічного управління захистом від непрофесійних кадрів.

Висновки та перспективи подальших досліджень у даному напрямку. У статті проаналізований досвід закордонних країн щодо забезпечення кадрової безпеки у системі публічного управління. Однак, за кордоном кадрову безпеку не розглядають як основу формування ефективної системи публічної служби. Разом з тим, існують кадрові процедури та механізми, які забезпечують захист системи публічного управління від непрофесійних, нечесних службовців, у той же час існує цілий комплекс процедур розвитку кадрів та їх удосконалення.

У перспективі подальших розвідок є аналіз інноваційних моделей кадрової безпеки у системі публічного управління.

Література

1. Олійник І. Л. Зарубіжний досвід кадрової політики в системі державної служби щодо питання формування вищого корпусу // Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право». 2013, Вип. 6. С. 87–93.
2. Василенко І. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Логос, 1998. 200 с.
3. Тарасова Н. И. Государственные работники США. М., 1992. 240 с.
4. Стрижов С. Повышение квалификации управленческих кадров: опыт США // Российский экономический журнал. 1992. № 7. С. 65–67.
5. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / А. В. Кірмач, В. К. Тимошук, М. В. Фігель та ін.; за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. К.: Конус-Ю, 2007. 735 с.
6. Набиев В. В. О зарубежном опыте приема на службу и аттестации государственных служащих // Вестник ВИ МВД России. 2017. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-zarubezhnom-opyte-priema-na-sluzhbu-i-attestatsii-gosudarstvennyh-sluzhaschih>.
7. Сариева Д. С. Правила приема на государственную службу в зарубежных странах // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 1–2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravila-priema-na-gosudarstvennyu-sluzhbu-v-zarubezhnyh-stranah>.
8. Островская В. Н., Дорина Е. Б., Воронцова Г. В., Момотова О. Н. Эволюция государственного управления в зарубежных странах. Ставрополь: СКФУ, 2014. 123 с.
9. Омарова А. Т., Ким Ю. Ю. Зарубежный опыт организации процесса управления кадрового обеспечения в системе государственной службы // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 1–2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-organizatsii-protsesta-upravleniya-kadrovogo-obespecheniya-v-sisteme-gosudarstvennoy-sluzhby>.
10. Матвеева Н. С. Профессиональное развитие государственных служащих: опыт европейских стран и США // Финансовый журнал. 2014. № 4 (22). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/professionalnoe-razvitie-gosudarstvennyh-sluzhaschih-opyt-evropeyskih-stran-i-ssha>

References

1. Olijnyk I. L. Zarubizhnyj dosvid kadrovoji polityky v systemi derzhavnoji sluzhby shhodo pytannja formuvannja vyshhogho korpusu // Visnyk Mariupoljskogo derzhavnogho universytetu. Serija «Pravo». 2013, Vyp. 6. S. 87–93.
2. Vasilenko I. A. Administrativno-gosudarstvennoe upravlenie v stranakh Zapada: SShA, Velikobritaniya, Frantsiya, Germaniya. M.: Logos, 1998. 200 s.
3. Tarasova N. I. Gosudarstvennyye rabotniki SShA. M., 1992. 240 s.
4. Strizhov S. Povyshenie kvalifikatsii upravlencheskikh kadrov: opyt SShA // Rossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal. 1992. № 7. S. 65–67.
5. Publichna sluzhba. Zarubizhnyj dosvid ta propozycji dlja Ukrainy / A. V. Kirmach, V. K. Tymoshhuk, M. V. Fighelj ta in.; za zagh. red. V. P. Tymoshhuka, A. M. Shkolyka. K.: Konus-Ju, 2007. 735 s.
6. Nabiev V. V. O zarubezhnom opyte priema na sluzhbu i attestatsii gosudarstvennykh sluzhashchikh // Vestnik VI MVD Rossii. 2017. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-zarubezhnom-opyte-priema-na-sluzhbu-i-attestatsii-gosudarstvennykh-sluzhaschih>.
7. Sarieva D. S. Pravila priema na gosudarstvennuyu sluzhbu v zarubezhnykh stranakh // Mezhdunarodnyy zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk. 2021. № 1–2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravila-priema-na-gosudarstvennuyu-sluzhbu-v-zarubezhnykh-stranah>.
8. Ostrovskaya V. N., Dorina Ye. B., Vorontsova G. V., Momotova O. N. Evolyutsiya gosudarstvennogo upravleniya v zarubezhnykh stranakh. Stavropol: SKFU, 2014. 123 s.
9. Omarova A. T., Kim Yu. Yu. Zarubezhnyy opyt organizatsii protsessa upravleniya kadrovogo obespecheniya v sisteme gosudarstvennoy sluzhby // Mezhdunarodnyy zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk. 2021. № 1–2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-organizatsii-protsessa-upravleniya-kadrovogo-obespecheniya-v-sisteme-gosudarstvennoy-sluzhby>
10. Matveeva N. S. Professionalnoe razvitie gosudarstvennykh sluzhashchikh: opyt evropeyskikh stran i SShA // Finansovy zhurnal. 2014. № 4 (22). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/professionalnoe-razvitie-gosudarstvennykh-sluzhaschih-opyt-evropeyskikh-stran-i-ssha>

Стаття надійшла до редакції 22.02.2021

Помаза-Пономаренко Аліна Леонідівна
*доктор наук з державного управління,
начальник наукового відділу проблем державної безпеки
Навчально-науково-виробничий центр
Національного університету цивільного захисту України*

Помаза-Пономаренко Алина Леонидовна
*доктор наук по государственному управлению,
начальник научного отдела по проблемам государственной безопасности
Учебно-научно-производственный центр
Национального университета гражданской защиты Украины*

Pomaza-Ponomarenko Alina
*Doctor in Public Administration,
Head of the Scientific Department for State Security Problems
Training Research and Production Centre of
National University of Civil Protection of Ukraine*

Медведєва Діана Олександрівна
*курсантка
Національного університету цивільного захисту України*

Медведева Диана Александровна
*курсантка
Национального университета гражданской защиты Украины*

Medvedeva Diana
*Student of the
National University of Civil Protection of Ukraine*

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-1-6827

**Е-СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ
АБО ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ШТУЧНОГО
ІНТЕЛЕКТУ В НІЙ**

**Е-СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛЕННЯ УКРАИНЫ
ИЛИ ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ИСКУССТВЕННОГО
ИНТЕЛЛЕКТА В НЕЙ**

**E-SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE OF UKRAINE
OR FEATURES OF APPLICATION OF ARTIFICIAL
INTELLIGENCE IN IT**

Анотація. Соціально-економічний розвиток в Україні та світі може відбуватися в різних напрямках, які постійно уточнюються через розвиток інноваційних технологій. Установлено, що базис цих технологій становить цифровізація, зокрема, влади. Головною метою цієї цифровізації є задоволення потреб суспільства та захист його інтересів. Отже, метою статті є комплексне дослідження системи публічного управління з позицій використання новітніх технологій і штучного інтелекту (ШІ).

Акцентовано, що в умовах невизначеності складно робити точні оцінки щодо швидкості розвитку е- системи публічного управління. Проте деякі фактори, ризики та перспективи цього процесу для держави та суспільства вже певною мірою окреслюються досить виразно. З'ясовано, що перспективним є розвитку е- системи публічного управління в таких

напрямок: освіта та людський капітал; наука та інновації; економіка та бізнес; оборона та безпека; державне управління тощо. З'ясовано, що серед векторів його застосування одне з визначальних місць належить сфері правозахисту. У цьому контексті обґрунтовано необхідність створення координаційного органу у сфері застосування ШІ в структурі органів виконавчої влади України. Установлено, що дієве використання технологій ШІ в цих сферах покликано: 1) підвищити захист і реалізацію прав та інтересів фізичних і юридичних осіб; 2) забезпечити довгострокову конкурентоспроможність України на міжнародних ринках; 3) сприяти підвищенню рівня й якості наукових досліджень; 4) забезпечити доступ до інформації, необхідної для виробництва товарів та надання послуг тощо.

Обґрунтовано, що в Україні в короткостроковому періоді можна очікувати реалізації таких сценаріїв, що прямо залежать від заходів державної політики, які вживаються в межах COVID-AI-кейсів. Визначено, що одним із перших такі кейси став упроваджувати Тайвань, досвід якого може бути корисним для України.

Ключові слова: публічне управління, система, штучний інтелект.

Аннотация. Социально-экономическое развитие в Украине и мире может происходить в разных направлениях, которые постоянно уточняются через развитие инновационных технологий. Установлено, что базис этих технологий составляет цифровизация, в т.ч. власти. Главной целью этой цифровизации является удовлетворение потребностей общества и защиту его интересов. Итак, целью статьи является комплексное исследование системы публичного управления с позиций использования новейших технологий и искусственного интеллекта (ИИ).

Акцентируется, что в условиях неопределенности сложно делать точные оценки по скорости развития е-системы публичного управления. Однако некоторые факторы, риски и перспективы этого процесса для государства и общества уже в определенной степени очерчиваются достаточно отчетливо. Выяснено, что перспективным является развитие е-системы публичного управления в следующих направлениях: образование и человеческий капитал; наука и инновации; экономика и бизнес; оборона и безопасность; государственное управление и др. Выяснено, что среди векторов его применения одно из определяющих мест принадлежит правозащитной сфере. В этом контексте обоснована необходимость создания координационного органа в сфере применения ИИ в структуре органов исполнительной власти Украины. Установлено, что эффективное использование технологий ИИ в этих сферах призвано: 1) повысить защиту и реализацию прав и интересов физических и юридических лиц; 2) обеспечить долгосрочную конкурентоспособность Украины на международных рынках; 3) способствовать повышению уровня и качества научных исследований; 4) обеспечить доступ к информации, необходимой для производства товаров и услуг и т.д.

Обосновано, что в Украине в краткосрочном периоде можно ожидать реализации таких сценариев, напрямую зависящих от мер государственной политики, принимаемых в пределах COVID-AI-кейсов. Определено, что одним из первых такие кейсы стал внедрять Тайвань, опыт которого может быть полезным для Украины.

Ключевые слова: публичное управление, система, искусственный интеллект.

Summary. Social and economic development in Ukraine and the world can take place in different directions, which are constantly updated through the development of innovative technologies. It was established that the basis of these technologies is digitalization, in particular power. The main purpose of this digitalization is to meet the needs of society and protect its interests. Thus, the paper objective is to carry out an overall study of the public administration system from the standpoint of the using of new technologies and artificial intelligence (AI).

It was emphasized that in conditions of uncertainty it is difficult to make accurate estimates of the speed of development of the e-system of public administration. However, some factors, risks and prospects of this process for the state and society are already to some extent clearly defined. It was found that the development of e-system of public administration in the following directions is promising: education and human capital; science and innovation; economics and business; defense and security; public administration, etc. It was found that among the vectors of its application, one of the defining places belongs to the sphere of human rights. In this context, the need to create a coordinating body in the field of AI in the structure of the executive authorities of Ukraine is justified. It was established that the effective use of AI technologies in these areas is designed to: 1) increase the protection and realization of the rights and interests of individuals and legal entities; 2) to ensure the long-term competitiveness of Ukraine in international markets; 3) to promote the level and quality of scientific research; 4) provide access to information necessary for the production of goods and services, etc.

It was substantiated that in Ukraine in the short term we can expect the implementation of such scenarios that directly depend on public policy measures taken within the COVID-AI-cases. It was determined that one of the first such cases was introduced by Taiwan, whose experience can be useful for Ukraine.

Key words: decentralization, public policy, social factors, risks, conflicts, prospects, development.

Постановка проблеми. «Штучний світ, яким є вся сучасна цивілізація, усе більше й більше відокремлюється від свого творця, і функціонує відповідно до своїх власних законів» [6]. Штучний світ

є однією з тих площин, у межах якої відбуваються значні й одні з найбільш дієвих подій за останнє десятиліття. Цей світ включає системи, які створені людиною для вибору найкращих дій у досягненні

певної мети (відповідно до заздалегідь визначених параметрів), що потрібно виконати на основі сприйняття свого середовища, інтерпретації зібраних структурованих або неструктурованих даних та обґрунтування знань, отриманих з цих даних [5]. На вітчизняних теренах розроблено проєкт Концепції розвитку штучного інтелекту [4] у всіх сферах діяльності. Ці сфери повинні також визначитися в стратегії сталого розвитку України. Як відомо, остання така стратегія була прийнята у 2015 році та розрахована до 2020 року. Зважаючи на важливість її оновлення, вважаємо, що вона потребує узгодження з Концепцією розвитку штучного інтелекту в Україні. Усе це вказує на актуальність обраної тематики дослідження в контексті забезпечення соціально-економічного розвитку України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правові, організаційні, інформаційні та ін. аспекти формування та функціонування системи публічного управління в Україні досліджуються в наукових працях В. Бакуменка, О. Борисенко, В. Бульби, О. Ляш, М. Латиніна, І. Лопушинського, І. Парубчака, В. Садкового, А. Халецької та ін. [2; 3; 7]). У межах цієї системи окремих науковий інтерес становлять особливості застосування новітніх технологій із метою підвищення результативності її функціонування. Таким питанням присвячені розробки Л. Борисової, О. Карпенка, О. Кібенко, В. Куйбиди, К. Лободенко, В. Наместнік та ін. [2], які слушно зазначають, що відповідно до сучасних реалій державна політика має реалізовуватися в умовах реформи діджиталізації (цифровізації). Вона передбачає проникнення цифрових технологій, автоматизації й ІТ на всіх рівнях суспільного життя та економіки, сприяти чому покликаний розвиток Індустрії 4.0. Зважаючи на це, вважаємо, що окремого системного наукового розгляду потребують особливості розвитку е-системи публічного управління України з позиції впровадження технологій штучного інтелекту. Усе це й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Єдиного формулювання, що є завданням штучного інтелекту (ШІ) або Artificial intelligence (AI), не існує. Значна кількість дослідників послуговується власним його визначенням, розглядаючи AI з позиції досягнення тієї або іншої науки. Здебільшого ці визначення AI охоплюють таке [5]:

- AI забезпечує розвиток способів розв’язання задач за аналогією, із використанням методів дедукції та індукції, накопичення базових знань і вміння їх використовувати;
- AI вивчає методи розв’язання задач, для яких не існує способів розв’язання або вони не коректні (через обмеження в часі, пам’яті тощо);
- AI забезпечує моделювання вищої нервової діяльності людини;
- AI представляє собою систему, здатну швидко оперувати знаннями, а найголовніше — само-

стійно навчатися, виступаючи інтелектуальними системами-експертами. Цей підхід, що почав розвиватися з 90-х років ХХ ст., отримав назву агентно-орієнтованого, і зосереджує увагу на тих методах й алгоритмах, які допоможуть «інтелектуальному агенту» виконувати своє завдання високоякісно. При цьому виокремлюють такі підходи до створення систем ШІ: 1) логічний (його базис становить алгебра логіки); 2) структурний (передбачає моделювання структури людського мозку); 3) еволюційний (за даним методом основну увагу зосереджують на побудові початкової моделі та правилах, за якими система штучного інтелекту може змінюватися (еволюціонувати)); 4) імітаційний (дозволяє розкрити особливості «чорного ящика» моделі, поведінки та ін.) [там само].

Зважаючи на викладене, можемо погодитися з розробниками проєкту Концепції розвитку сфери штучного інтелекту в Україні [4], в якому «штучний інтелект розглядається як властивість систем коректно інтерпретувати зовнішні дані відповідно до поставленої мети, навчатися з таких даних та використовувати результати навчання для досягнення поставлених цілей, у тому числі зі збирання та використання нових даних, шляхом взаємодії з навколишнім середовищем. Така властивість систем реалізується через алгоритми і методи, робота яких можлива завдяки обладнанню для обчислювання та збирання даних, комунікації з іншими системами, взаємодії та впливу на навколишній світ».

У світі формується повсюдна практика використання технологій AI в різних сферах суспільного життя; вони (технології) покликані сприяти трансформації економіки, ринку праці, державних інституцій та суспільства загалом. Як відомо, прибутки від використання AI у певних галузях світової економіки, за даними McKinsey Global Institute analysis становитимуть від 3,5 до 5,8 трильйонів доларів [7].

Мінцифрою України створено Експертний комітет з розвитку AI на вітчизняних теренах, і визначено такі ключові напрями державної політики у сфері AI: 1. Освіта та людський капітал. 2. Наука та інновації. 3. Економіка та бізнес. 4. Кібербезпека. 5. Оборона та безпека. 6. Державне управління. 7. Правове регулювання та етика. 8. Правосуддя. Дієве використання технологій AI в цих сферах покликано: 1) підвищити захист і реалізацію прав та законних інтересів фіз- й юридичних осіб; 2) забезпечити зайняття Україною провідних позицій у міжнародних рейтингах технологій AI та довгострокової конкурентоспроможності України на міжнародних ринках; 3) сприяти підвищенню рівня й якості наукових досліджень у галузі AI; 4) забезпечити доступ до інформації, необхідної для виробництва товарів та надання послуг тощо [4].

Не випадково, що серед завдань Концепції розвитку сфери штучного інтелекту в Україні [4] зазначено забезпечення державного управління,

а також захисту прав фіз- й юридичних осіб. Адже людина, її права й свободи, а також безпека є найвищою соціальною цінністю [3]. Реалізація цього завдання є пріоритетною для держави та її апарату, підвищите яку (реалізацію) може застосування AI технологій. Воно покликано убезпечити громадян від порушення їхніх прав і від зовнішньої небезпеки. Закордонний досвід щодо використання цих технологій на рівні державно-управлінських структур на сучасному етапі розвитку передбачає активне впровадження COVID-AI-кейсів. Тайванський досвід є показовим в цьому плані, оскільки підхід до комунікації держави з громадянами, застосований у Тайвані, передбачає їхнє вчасне й об'єктивне інформування про потенційні небезпеки життю, про можливі загрози та обмеження в реалізації їх прав, зокрема через поширення COVID. При цьому в умовах пандемії для кожної держави викликом є потреба збалансувати свою відкритість і прозорість із належним державним контролем та політикою правозахисту.

Отже, під час прийняття Концепції розвитку сфери штучного інтелекту в Україні має бути враховано

базові поняття правозахисту, а також новації в цій сфері — «AI-правова допомога». Ці новації окреслюють пріоритети розвитку України з урахуванням вимог часу та суспільства, дієву реалізацію яких може забезпечити відповідний координаційний орган у сфері застосування AI. Уважаємо, що така інституція може функціонувати в структурі органів виконавчої влади України, узаємодіючи активно з Мінцифрою України. Усе це становитиме базис розвитку е-системи публічного управління через розширення суб'єктного й інструментального застосування AI у сфері правозахисту.

Висновки. Сьогодні особливого значення набуває підвищення дієвості функціонування системи публічного управління, що можливо за рахунок упровадження AI технологій. Воно вимагає оновлення вітчизняної правової бази, зокрема прийняття Концепції розвитку сфери штучного інтелекту в Україні. З'ясовано, що серед векторів його застосування одне з визначальних місць належить сфері правозахисту. У цьому контексті обґрунтовано необхідність створення координаційного органу у сфері застосування AI в структурі органів виконавчої влади України.

Література

1. Індустрія 4.0 — що це таке та навіщо це Україні. URL: <https://appau.org.ua/publications/industriya-4-0-shho-tse-take-ta-navishho-tse-ukrayini/>
2. Куйбіда В. С., Карпеко О. В., Наместнік В. В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. URL: <http://academy.gov.ua/infpol/pages/dop/2/files/974f8478-cfe8-4d31-971b-d5116efff458.pdf>
3. Новак-Калаяєва Л. М. Взаємообумовленість державного управління та прав людини в сучасних політичних та інституційних процесах // Ефективність державного управління, 2013. С. 33–42.
4. Проект Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні (проект). URL: <http://thedigital.gov.ua>.
5. Штучний інтелект. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>
6. Штучний інтелект // Освіта.Уа. URL: <https://ru.osvita.ua/vnz/reports/psychology/10119/>
7. Notes from the AI frontier: Applications and value of deep learning. URL: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/artificial-intelligence/notes-from-the-ai-frontier-applications-and-value-of-deep-learning>

References

1. Industriya 4.0 — shho ce take ta navishho ce Ukraini. URL: <https://appau.org.ua/publications/industriya-4-0-shho-tse-take-ta-navishho-tse-ukrayini/>
2. Kujbida V. S., Karpeko O. V., Namestnik V. V. Cyfrove vryaduvannja v ukraini: bazovi definiciji ponjatijno-kateghorialnogho aparatu. URL: <http://academy.gov.ua/infpol/pages/dop/2/files/974f8478-cfe8-4d31-971b-d5116efff458.pdf>
3. Novak-Kaljajeva L. M. Vzajemoobumovlenistj derzhavnogho upravlinnja ta prav ljudyny v suchasnykh politychnykh ta instytucijnykh procesakh // Efektyvnistj derzhavnogho upravlinnja, 2013. S. 33–42.
4. Projekt Koncepciji rozvytku shtuchnogho intelektu v Ukraini (projekt). URL: <http://thedigital.gov.ua>.
5. Shtuchnyj intelekt. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>
6. Shtuchnyj intelekt // Osvita.Ua. URL: <https://ru.osvita.ua/vnz/reports/psychology/10119/>
7. Notes from the AI frontier: Applications and value of deep learning. URL: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/artificial-intelligence/notes-from-the-ai-frontier-applications-and-value-of-deep-learning>

Стаття надійшла до редакції 18.01.2021

УДК 35.08

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Цалко Тетяна Ростиславівна

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування
Київський національний університет технологій та дизайну*

Цалко Татьяна Ростиславовна

*кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры менеджмента и публичного администрирования
Киевский национальный университет технологий и дизайна*

Tsalko Tetiana

*PhD in Economics, Associate Professor,
Assistant Professor of the Department of Management and Public Administration
Kyiv National University of Technologies and Design*

ORCID: 0000-0002-4609-8846

Невмержицька Світлана Миколаївна

*кандидат технічних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування
Київський національний університет технологій та дизайну*

Невмержицкая Светлана Николаевна

*кандидат технических наук, доцент,
доцент кафедры менеджмента и публичного администрирования
Киевский национальный университет технологий и дизайна*

Nevmerzhytska Svitlana

*PhD in Technical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Management and Public Administration
Kyiv National University of Technologies and Design*

ORCID: 0000-0001-5392-9030

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-1-6973

ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОЇ ПІДГОТОВКИ ТА КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ ПОДГОТОВКИ И КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ

PROBLEMS OF MODERN TRAINING AND PERSONNEL PROVISION OF CIVIL SERVICE IN UKRAINE

Анотація. У статті аналізуються розвиток та функціонування системи навчання, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Доведено актуальність обраної теми дослідження – кваліфіковані державні службовці успішно реалізують функції держави; ефективність роботи державних служб залежить від рівня підготовки і кваліфікації державних службовців. Якість підготовки державного службовця прямо залежить від рівня освіти в державі. Система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців повинна розглядатися як єдина, цілісна підсистема в системі державного управління. Дослідження науковців мають бути використані при розробці проєктів реформування системи професійного навчання державних службовців. Разом з тим, при аналізі сучасних літературних

джерел було виявлено, що недостатньо досліджено проблеми практичного характеру, що існують на державній службі, тобто потреби державних службовців в сучасних умовах їхньої роботи, а також малодослідженим залишається зарубіжний досвід професійного навчання кадрів для державної служби. Аналіз нормативних актів і проведене анкетування державних службовців дозволяє зробити висновки про недоліки існуючої системи підготовки державних службовців. Зокрема, система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців повинна бути спрямована на досягнення головної мети – забезпечення державних органів необхідною кількістю високопрофесійних і високо обізнаних, підготовлених кадрів державних службовців, які володіють сучасними науковими знаннями, практичними навичками і вміннями і здатних до ефективного здійснення цілей і функцій правової сучасної держави в своїй практичній діяльності. Авторами зауважено, що край необхідно вивчати зарубіжний досвід підготовки фахівців державної служби і впроваджувати його в Україні. Необхідно встановити взаємозв'язок між потребами державних службовців і навчальними програмами і планами закладів освіти, курсів перепідготовки і підвищення кваліфікації; підвищити рівень поширення нових форм і методів підвищення кваліфікації державних службовців, в тому числі дистанційних; підвищити рівень кваліфікації викладачів і працівників освіти, за рахунок збільшення фінансування з боку держави, міжнародного співробітництва і стажування; започаткувати постійний соціологічний моніторинг потреб державних службовців; встановити відповідність базової освіти займаних посад.

Ключові слова: державне управління, державна служба, підготовка кадрів, кадрове забезпечення, перепідготовка кадрів, професійна підготовка, підвищення кваліфікації, публічна служба

Аннотация. В статье анализируются развитие и функционирование системы обучения, подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Доказана актуальность темы исследования – квалифицированные государственные служащие успешно реализуют функции государства; эффективность работы государственных служб зависит от уровня подготовки и квалификации государственных служащих. Качество подготовки государственного служащего напрямую зависит от уровня образования в стране. Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих должна рассматриваться как единая, целостная подсистема в системе государственного управления. Исследования ученых должны быть использованы при разработке проектов реформирования системы профессионального обучения государственных служащих. Вместе с тем, при анализе современных литературных источников было выявлено, что недостаточно исследованы проблемы практического характера, существующие на государственной службе, то есть потребности государственных служащих в современных условиях их работы, а также мало исследованным остается зарубежный опыт профессионального обучения кадров для государственной службы. Анализ нормативных актов и проведенное анкетирование государственных служащих позволяет сделать выводы о недостатках существующей системы подготовки государственных служащих. В частности, система подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих должна быть направлена на достижение главной цели – обеспечение государственных органов необходимым количеством высокопрофессиональных и знающих, подготовленных кадров государственных служащих, владеющих современными научными знаниями, практическими навыками и умениями и способных к эффективному осуществлению целей и функций правового современного государства в своей практической деятельности. Авторами отмечено, что крайне необходимо изучать зарубежный опыт подготовки специалистов государственной службы и внедрять его в Украине. Необходимо установить взаимосвязь между потребностями государственных служащих и учебными программами и планами учебных заведений, курсов переподготовки и повышения квалификации; повысить уровень распространения новых форм и методов повышения квалификации государственных служащих, в том числе дистанционных; повысить уровень квалификации преподавателей и работников образования за счет увеличения финансирования со стороны государства, международного сотрудничества и стажировок; начать постоянный социологический мониторинг потребностей государственных служащих; установить соответствие базового образования занимаемой должности.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, подготовка кадров, кадровое обеспечение, переподготовка кадров, профессиональная подготовка, повышение квалификации, публичная служба

Summary. The article analyzes the development and functioning of the system of education, training, retraining and advanced training of civil servants. The relevance of the research topic has been proved – qualified civil servants successfully implement the functions of the state; the efficiency of public services depends on the level of training and qualifications of civil servants. The quality of training for a civil servant directly depends on the level of education in the country. The system of training, retraining and advanced training of civil servants should be considered as a single, integral subsystem in the public administration system. The research of scientists should be used in the development of projects for reforming the vocational training system of civil servants. At the same time, when analyzing modern literary sources, it was revealed that the problems of a practical nature that exist in the civil service, that is, the needs of civil servants in the modern conditions of their work, have been insufficiently studied, and foreign experience of professional training of personnel for the civil service remains little studied. An analysis of regulations and a survey of civil servants allows us to draw conclusions about the shortcomings of the existing system of training civil servants. In particular, the system of training, retraining and advanced training of civil servants should be aimed at achieving the main goal – providing government bodies with the necessary number of highly professional and highly knowledgeable, trained civil servants who have modern scientific knowledge, practical skills and abilities and are capable of effective implementation of the goals and functions of a legal modern state in its practical activities. The authors noted

that it is extremely necessary to study the foreign experience of training civil service specialists and implement it in Ukraine. It is necessary to establish a relationship between the needs of civil servants and the curricula and plans of educational institutions, retraining and professional development courses; to increase the level of dissemination of new forms and methods of professional development of civil servants, including remote ones; improve the qualifications of teachers and educators by increasing funding from the state, international cooperation and internships; to start constant sociological monitoring of the needs of civil servants; establish the correspondence of basic education to the position held.

Key words: public administration, public service, personnel training, staffing, retraining, professional training, advanced training, public service.

Постановка проблеми. Успішна реалізація державною економічних, політичних та соціальних завдань багато в чому залежить від ефективності діяльності державних органів, саме за допомогою яких і здійснюються функції держави. У свою чергу, ефективність діяльності будь-якого державного органу безпосередньо залежить від професійної підготовки, рівня кваліфікації, правильності підбору, розставлення та раціонального використання та досвіду роботи його кадрового складу — а саме, від державних службовців. Для будь-якої держави життєво важливим є вирішення завдання створення державного апарату нового типу, здатного працювати в сучасних і майбутніх політичних і економічних умовах, апарату компетентного і високо професійного. Державна служба є публічним соціально-правовим інститутом, специфіка розвитку і функціонування якого зумовлює не тільки особливості професійної підготовки, а й перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Досвід передових світових держав свідчить про те, що без відповідної підтримки освітньої системи з боку держави, становлення державної служби розтягується на кілька десятиліть. Проте наявність такої підтримки дозволяє істотно скоротити цей період.

Формування якісно нової системи державної служби в Україні та розв'язання питання її кадрового забезпечення неможливо без створення ефективною системи підготовки, а також перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Майже всі питання, що стосуються функціонування та організації державної служби взаємопов'язані з професіоналізмом державних службовців і мають яскраво виражений освітній характер.

Становлення державної служби нерозривно пов'язане і залежить від темпів розвитку системи професійної підготовки державних службовців.

Багато країн, зокрема й Україна, зіткнулися з проблемою необхідності адаптації своєї державної служби до нових умов, що виникли в результаті змін у політичній та економічній системі, нових очікувань і вимог громадян, вимоги щодо її відповідності передовим світовим та європейським стандартам. Ці фундаментальні зміни вимагають не тільки створення нових структур та інститутів державного управління, а й важливих змін в державному управлінні, зокрема, в системі неперервної професійної освіти державних службовців. Для державних службовців

вкрай важливим є якомога швидше набутти нових навичок і кваліфікації, включаючи зміни в поведінці стосовно громадськості. Тому стан і рівень організації системи підготовки державних службовців, а також їх перепідготовки та підвищення кваліфікації є однією з найважливіших умов успішного функціонування і вдосконалення всієї системи державного управління.

Тому в загальній системі державного управління підсистему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців необхідно розглядати як єдину та цілісну складову.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливе місце в системі навчання державних службовців займає питання щодо рівня підготовки та кваліфікації науково-педагогічного складу, адже саме від цього залежать темпи підвищення ефективності організації та вдосконалення діяльності системи професійної освіти державних службовців.

З огляду на те, що особи, що проходять навчання, перепідготовку та підвищення кваліфікації, мають, як правило, вищу професійну освіту і значний стаж роботи за фахом, а також стаж служби, займаючи керівні державні посади, то викладацькі кадри повинні відповідати досить високим вимогам, лідерські якості та високий професіоналізм. Вони повинні поєднувати глибокі теоретичні знання з повним і точним поданням про зміст практичної діяльності державних органів і тенденції їх розвитку. Це актуалізує проблему формування складу висококваліфікованих викладацьких кадрів.

Гостроту проблеми можна в певних межах знизити, поширивши на штатний науково-педагогічний склад системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держслужбовців дію законодавства про державну службу з чим було б пов'язано підвищення їх соціального і правового статусу, а також значне поліпшення матеріального забезпечення науково-педагогічних працівників [12].

Питаннями функціонування, розвитку, формування систем навчання, підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців займалися багато науковців, серед яких, зокрема, такі вчені: О. Воронько [10], В. Ладиченко [11], О. Пархоменко-Куцевіл [14], І. Шпекторенко [18], Р. Щокін [19], тощо. Напрацьовані ними дослідження є цінними, унікальними і мають бути використані при розробці проектів реформування системи

професійного навчання державних службовців. Разом з тим, при аналізі сучасних літературних джерел було виявлено, що недостатньо досліджено проблеми практичного характеру, що існують на державній службі, тобто потреби державних службовців в сучасних умовах їхньої роботи, а також малодослідженим залишається закордонний досвід професійного навчання кадрів для державної служби України.

Мета дослідження. Мета дослідження — розглянути особливості сучасного нормативно-правового забезпечення процесу розвитку державних службовців в Україні, а також виявити тенденції і напрямки перспективного розвитку даного процесу.

Виклад основного матеріалу. Процес розвитку персоналу державної служби, як і будь-який інший процес в державних органах влади, регламентується певними нормативно-правовими актами. Характеристику основних нормативних актів наведено в таблиці 1. Крім перерахованих в таблиці, систему підготовки державних службовців регламентують ще близько 20 нормативних документів [1–9].

Цікавим є те, що відповідно до ЗУ «Про державну службу» державний службовець самостійно повинен складати Індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності, узгодити її з керівником [2].

Крім того, за результатами щорічного оцінювання державним службовцям встановлюються премії, отже, вони матеріально зацікавлені в постійному рості своїх компетенцій.

Програма кадрового забезпечення державної служби, затверджена Указом Президента України вказує, що зміст і мета навчання за професійною програмою підвищення кваліфікації (ПППК) державних службовців направлені на оновлення та поглиблення соціально-гуманітарних, політичних, правових, економічних, управлінських та спеціальних професійних знань і умінь, включаючи вивчення вітчизняного та закордонного досвіду державного управління та державної служби, професійного досвіду, необхідного для осіб, які обіймають посади певної категорії державних службовців [1].

Таблиця 1

Характеристика нормативних актів України, що регламентують процеси розвитку персоналу державної служби

Нормативний акт	Основні питання стосовно розвитку персоналу державної служби
Закон України «Про державну службу» [2]	Є основним документом, який регламентує всі вимоги до державної служби в Україні. Зокрема у частині що стосується підготовки і навчання державних службовців містить наступну важливу інформацію: – структурний підрозділ або посада спеціаліста з питань персоналу в чій обов’язки входять питання навчання, підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації — повинні бути створені в кожній державній установі незалежно від кількості працюючих; – постійне вдосконалення своєї роботи, навчання, підвищення власної професійної кваліфікації — обов’язок кожного державного службовця; – підвищення кваліфікації є обов’язковою умовою для формування кадрового резерву; – підвищення рівня професійної компетентності повинно проходити не рідше 1 разу на 3 роки; – професійне навчання службовців повинно відбуватися протягом першого року з дня призначення.
Постанова КМ «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 6 лютого 2019 р. № 106 [4]	Цей документ регламентує і визначає організаційні засади функціонування системи професійного навчання всіх видів державних службовців, тобто є основним документом, що регламентує підготовку, підвищення кваліфікації, стажування і самоосвіту і враховує принципи академічної доброчесності. Всі види професійного навчання фінансуються коштом державного бюджету. Визначено основні поняття, зокрема такі: – індивідуальна програма підвищення рівня компетентності — документ що визначає не тільки програму навчання, а в першу чергу, індивідуальні потреби учасника професійного навчання в професійному навчанні, форму та види проходження такого навчання; – професійна компетентність, професійне навчання, підготовка, підвищення кваліфікації тощо
Програма кадрового забезпечення державної служби, затверджена Указом Президента України № 1035 від 10.11.95 [1]	Відповідно до цього нормативного акту визначено необхідність розробки професійних програм підвищення кваліфікації (ПППК), затвердження державних вимог до рівня підготовки державних службовців, а також визначено місце ППК як однієї зі складових державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців

Джерело: узагальнено авторами на основі [1; 2; 4]

Важливим є те, що за результатами професійного навчання державним службовцям нараховуються кредити ЄКТС, які підлягають обліку, що ведеться службами управління персоналом. Державні службовці у межах виконання індивідуальних програм мають набирати не менше одного кредиту ЄКТС протягом календарного року.

В рамках дослідження проведено опитування державних службовців (37 осіб). Розподіл опитаних за рівнями посадових позицій показує, що 13,5% становлять керівники їх заступники, а 60% — фахівці. При цьому близько 32,4% опитаних мають стаж роботи понад 10 років і близько 28% — від 6 до 10 років. На думку більшості опитаних (81%) їх організації відчують потребу в кадрах (поточної і на перспективу). При цьому більше 10% респондентів вважає, що такої потреби немає, хоча майже 90% керівників з ними не згодні. Майже 70% держслужбовців поінформовані про наявність вакантних місць, при цьому серед керівників відсоток інформованості істотно вище — 90%, що говорить про те, що відомості про наявність вакансій керівники діляться з підлеглими не завжди. Основним джерелом залучення кандидатів опитані вважають співробітників самої організації (більш 50%), включаючи резерв, своїх знайомих і колишніх товаришів по службі (30%), засоби масової інформації (5%), решта опитаних взагалі не знають звідки і яким чином залучаються кандидати. В результаті проведених бесід виявлено, що кадрові агентства і служба зайнятості практично не використовуються для пошуку кандидатів, що говорить про слабкий зовнішній рекрутинг в держслужбі.

Відзначимо, що більшість респондентів (66,57%) в якості інструменту оцінки високо оцінило атестацію. Серед методів індивідуальної оцінки праці були виділені: інтерв'ю і співбесіду (45% опитаних); метод оцінки по вирішальній ситуації або описовий метод оцінки (по 15% відповідно); КРІ (9%); анкетування (6%), оцінка результативності державних службовців (6%); тільки шкала рейтингів поведінкових установок (2%); екзамен і тестування (2%). Серед методів групової оцінки праці: 31% — метод класифікації; 14% — «метод 180», або оцінка результативності діяльності відділу; 11% — порівняння по парам; 9% — організації використовують «метод 360°»; 6% оцінюють групову роботу за результатами; 3% використовують методи заданого розподілу; 3% — оцінка результативності державних службовців. Також 51,42% респондентів підтвердили, що їм не вистачає професійних знань для виконання професійних завдань, а 35,24% відповіли не так категорично, але все ж відзначили деяку потребу в цьому. Однак виявлено, що найчастіше оцінка персоналу проводиться в разі відбору та підбору персоналу.

Отже, аналіз чинних законодавчих і нормативних документів [1–9] свідчить, що система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців повинна бути спрямована

на досягнення головної мети — забезпечення державних органів необхідною кількістю високопрофесійних і високо обізнаних, підготовлених кадрів державних службовців, які володіють сучасними науковими знаннями, практичними навичками і вміннями і здатних до ефективного здійснення цілей і функцій правової сучасної держави в своїй практичній діяльності. Також, слід зазначити що в розвинених країнах існує 3 моделі підготовки державних службовців: німецька, англосаксонська та французька. Німецька і французька моделі підготовки державних службовців носять централізований характер і мають багаторівневу структуру, яка поділяється в залежності від цілей навчання і ступеня підготовки слухачів. Для німецьких освітніх програм характерна збалансованість правових і економічних дисциплін, в той же час, французький підхід більше орієнтований на поглиблене вивчення економіки. На відміну від них, англосаксонській моделі притаманна відсутність централізованої системи підготовки кадрів для державної служби. На нашу думку, досвід впровадження світових шкіл з підготовки державних службовців заслуговує на увагу, потребує детального вивчення і застосування в Україні [13]. Особливо в частині оцінювання якості і реформування системи підготовки державних службовців, яка в розвинених країнах базується на постійному соціологічному моніторингу на основі регулярних соціологічних опитувань не тільки населення, а й слухачів, викладачів та інших співробітників, що залучаються до процесу підготовки [17].

Слід підкреслити, що одним із способів зробити навчання для державних службовців всіх рівнів більш доступним, зручним є використання методів і технологій дистанційної освіти, особливо в умовах сучасного світу, пандемії і умовах роботи державних службовців, що постійно змінюються і вимагають бути адаптивним до суспільства [15,16].

Висновки. В результаті дослідження виявлено наступні основні проблеми в системі підготовки кадрів державних службовців:

- відсутність взаємозв'язку між потребами державних службовців і навчальними програмами і планами закладів освіти, курсів перепідготовки і підвищення кваліфікації;
- низький рівень поширення нових форм і методів підвищення кваліфікації державних службовців, в тому числі дистанційних;
- низький рівень кваліфікації викладачів і працівників освіти, що пов'язане з відсутністю модернізації закладів освіти, відсутність джерел фінансування міжнародного співробітництва і стажування;
- відсутність постійного соціологічного моніторингу потреб державних службовців з метою реформування і адаптації системи освіти і підвищення кваліфікації закладів і програм підготовки державних службовців;

– невідповідність базової освіти займаній посаді. Дуже мало позитивних і вдалих прикладів перекваліфікації державних службовців, як правило, ці процеси займають багато часу і не є повноцінними й повними на рівні з базовою освітою в галузі державного управління.

Всі зауваження і недоліки, що ми зібрали під час дослідження доводять, що система підвищення кваліфікації державних службовців повинна роз-

глядатися як єдина, цілісна підсистема в системі державної служби, а пріоритетними напрямками її вдосконалення мають стати: забезпечення безперервного навчання відповідно до потреб держави, завданням і функціям органів державної влади; застосування сучасних освітніх технологій із застосуванням інтерактивних форм навчання, в тому числі дистанційно.

Література

1. Програма кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій: Указ Президента України № 1035 від 10.11.1995 року. Дата оновлення: 06.04.2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035/95#Text> (дата звернення: 22.02.2021).

2. Про державну службу: Закон України від 01.07.2014 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 15.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 23.02.2021).

3. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження КМУ від 10 травня 2018 року № 342. Дата оновлення: 26.09.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 21.02.2021).

4. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. Дата оновлення: 02.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 23.02.2021).

5. Про погодження програм підвищення кваліфікації: Наказ НАДС від 24.12.2020 № 254-20. Дата оновлення: 30.11.2020. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-pogodzhennya-program-pidvishchennya-kvalifikaciyi-4> (дата звернення: 21.02.2021).

6. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження КМУ від 01 грудня 2017 року № 974. Дата оновлення: 01.12.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 22.02.2021).

7. Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова КМУ від 27 вересня 2016 року № 674. Дата оновлення: 03.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.02.2021).

8. Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил: Постанова КМУ від 14 липня 1999 року № 1262. Дата оновлення: 02.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/1262-99-%D0%BF#Text> (дата звернення: 21.02.2021).

9. Про затвердження Порядку акредитації загальних професійних (сертифікатних) програм підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Наказ НАДС від 18 грудня 2020 р. № 247-20. Дата оновлення: 18.12.2020. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-zavterdzhennya-poryadku-akreditaciyi-zagalnih-profesijnih-sertifikatnih-program-pidzhvishchennya-kvalifikaciyi-derzhavnih-sluzhbovciv-goliv-miscevih-derzhavnih-administracij-yih-pershih-z> (дата звернення: 21.02.2021).

10. Воронько Л. О. Успішна кар'єра державного службовця: сутність, умови та фактори побудови // Державне управління: теорія та практика. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_23 (дата звернення: 22.02.2021)

11. Ладиченко В. Конкурсний відбір у системі державної служби: теорія і практика // Право України. 2016. № 9. С. 17–28.

12. Невмержицька С. М. Управління підвищенням кваліфікації персоналу як основа його розвитку // Актуальні проблеми менеджменту, фінансів та публічного управління в сучасних глобалізаційних процесах. Ірпінь, 2020. С. 153–156. URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/4528/1/4344_IR.pdf#page=155 (дата звернення: 22.02.2021)

13. Невмержицька С. М., Цалко Т. Р. Сучасні національні європейські системи вищої освіти: загальний огляд та порівняльна характеристика // Вісник Київського національного університету технологій та дизайну. Спецвипуск:

Ефективність організаційно-економічного механізму інноваційного розвитку вищої освіти України. Київ: КНУТД, 2018. С. 363–371. URL: https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/10309/1/ЕОЕМІР2018_Р363-371.pdf (дата звернення: 22.02.2021)

14. Пархоменко-Кущевіл О.І. Формування, розвиток та модернізація державних посад: концептуально-методологічні засади: монографія. К.: ФАДА ЛТД, 2010. 296 с.

15. Цалко Т. Р., Невмержицька С. М. Виконавська дисципліна у державному управлінні в умовах трансформації та діджиталізації // Економіка та держава. 2020. № 12. С. 114-120. DOI: 10.32702/2306-6806.2020.12.114 (дата звернення: 22.02.2021)

16. Цалко Т. Р., Невмержицька С. М. Використання хмарних сервісів у навчальному процесі ЗВО // Проблеми інтеграції освіти, науки та бізнесу в умовах глобалізації (4 жовтня 2019 р., м. Київ). Київ: КНУТД, 2019. С. 53–54. URL: https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/14443/1/PIONBUG_20191004_P053-054.pdf (дата звернення: 22.02.2021)

17. Цалко Т. Р., Невмержицька С. М. Порівняльний аналіз діючих адміністративних систем управління в Німеччині, Франції, Великобританії // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2019. Вип. 2 (11). С. 255–263. URL: http://repositc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/10375/1/Zb%D1%96rnik%20NUCZU_2019_2%20%2811%29_-255-263.pdf (дата звернення: 22.02.2021)

18. Шпекторенко І. Підходи до професійної мобільності державного службовця в сучасних концепціях професіоналізації // Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 3. С. 126–133. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2016_3_20 (дата звернення: 22.02.2021)

19. Щокін Р. Освіта як об'єкт публічного адміністрування: адміністративно-правовий аспект // Право і суспільство. 2018. № 4. С. 201–205. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/10544/1/%d0%9f%d1%80%d0%b0%d0%b2%d0%be%20%d1%96%20%d1%81%d1%83%d1%81%d0%bf%d1%96%d0%bb%d1%8c%d1%82%d0%b2%d0%be%204-2018_p202-206.pdf (дата звернення: 20.02.2021)

References

1. Decree of the president of Ukraine (1995), «Civil Service Personnel Program and Programs of Work with Heads of State Enterprises, Institutions and Organizations», available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80#Text> (Accessed: 22.02.2021).

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine «On Civil Service», available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (Accessed: 23.02.2021).

3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2018), Order «On approval of the action plan for implementation of the Concept of reforming the system of professional training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local government officials and deputies of local councils», available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-%D1%80#Text> (Accessed: 21.02.2021).

4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), Resolution «On approval of the Regulation on the system of professional training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local government officials and deputies of local councils», available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text> (Accessed: 21.02.2021).

5. National Agency of Ukraine for Civil Service of the Republic of Ukraine (2020), Order «On approval of advanced training programs», available at: <https://nads.gov.ua/npas/pro-pogodzhennya-program-pidvishchennya-kvalifikaciyi-4> (Accessed: 21.02.2021).

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), Order «On approval of the Concept of reforming the system of professional training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local government officials and deputies of local councils», available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80#Text> (Accessed: 22.02.2021).

7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Resolution «Some issues of reforming the system of professional training of civil servants and local government officials», available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-2016-%D0%BF#Text> (Accessed: 24.02.2021).

8. Cabinet of Ministers of Ukraine (1999), Resolution «On financial support of training and advanced training of employees of public authorities, local governments and military authorities of the Armed Forces», available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/1262-99-%D0%BF#Text> (Accessed: 21.02.2021).

9. National Agency of Ukraine for Civil Service of the Republic of Ukraine (2020), Order «On approval of the Procedure for accreditation of general professional (certificate) training programs for civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local government officials and deputies of local councils», available at: <https://nads.gov.ua/npas/pro-zavterdzhennya-poryadku-akreditaciyi-zagalnih-profesijnih-sertifikatnih-program-pidzhvishchennya-kvalifikaciyi-derzhavnih-sluzhbovciv-goliv-miscevih-derzhavnih-administracij-yih-pershih-z> (Accessed: 21.02.2021).

10. Voronjko, L.O. (2013), «Successful career of a civil servant: essence, conditions and factors of construction», Derzhavne upravlinnja: teorija ta praktyka, vol. 1, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_23 (Accessed 22.02.2021).

11. Ladychenko, V. (2016), «Competitive selection in the civil service: theory and practice», *Pravo Ukrainy*, vol. 9, pp. 17–28.
12. Nevmerzhytska, S. (2020), «Management of staff development as a basis for its development», *Aktualjni problemy menedzhmentu, finansiv ta publichnogho upravlinnja v suchasnykh globalizacijnykh procesakh*, available at: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/4528/1/4344_IR.pdf#page=155 (Accessed: 22.02.2021).
13. Nevmerzhytska, S. and Tsalko, T. (2018), «Modern national European systems of higher education: a general overview and comparative characteristics», *Visnyk Kyjivskogho nacionalnogho universytetu tekhnologij ta dyzajnu. Specvypusk: Efektyvnistj orghanizacijno-ekonomichnogho mekhanizmu innovacijnogho rozvytku vyshhoji osvity Ukrainy*, pp. 363–371, available at: https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/10309/1/EOEMIR2018_P363-371.pdf (Accessed: 22.02.2021).
14. Parkhomenko-Kucevil, O. I. (2010), *Formation, development and modernization of state positions: conceptual and methodological principles: monograph*.
15. Tsalko, T. and Nevmerzhytska, S. (2020), «Executive discipline in public administration in conditions of transformation and digitalization», *Ekonomika ta derzhava*, vol. 12, pp. 114–120. DOI: 10.32702/2306-6806.2020.12.114 (Accessed 22.02.2021).
16. Tsalko, T. and Nevmerzhytska, S. (2019), «The use of cloud services in the educational process of free economic zones», *Problemy integraciji osvity, nauky ta biznesu v umovakh globalizaciji*, pp. 53–54, available at: https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/14443/1/PIONBUG_20191004_P053-054.pdf (Accessed: 22.02.2021).
17. Tsalko, T. and Nevmerzhytska, S. (2019), «Comparative analysis of existing administrative management systems in Germany, France, Great Britain», *Visnyk Nacionalnogho universytetu cyvilnogho zakhystu Ukrainy. Serija: Derzhavne upravlinnja*, vol. 12, pp. 255–263, available at: http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/10375/1/Zb%D1%96rnik%20NUCZU_2019_2%20%2811%29_-255-263.pdf (Accessed: 22.02.2021).
18. Shpektorenko, I. (2016), «Approaches to professional mobility of civil servants in modern concepts of professionalization», *Derzhavne upravlinnja ta misceve samovrjaduvannja*, vol. 3, pp. 126–133, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2016_3_20 (Accessed: 22.02.2021).
19. Schokin, R. (2018), «Education as an object of public administration: administrative and legal aspect», *Pravo i suspilstvo*, vol. 4, pp. 201–205. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/10544/1/%d0%9f%d1%80%d0%b0%d0%b2%d0%be%20%d1%96%20%d1%81%d1%83%d1%81%d0%bf%d1%96%d0%b%d1%8c%d1%82%d0%b2%d0%be%204-2018_p202-206.pdf (Accessed: 20.02.2021).

Стаття надійшла до редакції 27.02.2021

УДК 35.346.7

Семенець-Орлова Інна Андріївна

*доктор наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом;
старший науковий співробітник*

Сумський державний педагогічний університет імені А.С.Макаренка

Семенец-Орлова Инна Андреевна

*доктор наук по государственному управлению, доцент,
заведующий кафедрой публичного администрирования
Межрегиональная Академия управления персоналом;
старший научный сотрудник*

Сумской государственной педагогической университет имени А.С.Макаренко

Semenets-Orlova Inna

*Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Head of Department of Public Management
Interregional Academy of Personnel Management;
Senior Research*

Sumy State Pedagogical University named after A.S. Makarenko

ORCID: 0000-0001-9227-7426

Цегельна Ірина Василівна

студентка

Міжрегіональної Академії управління персоналом

Цегельная Ирина Васильевна

студентка

Межрегиональной Академии управления персоналом

Tsehelna Irina

Student of the

Interregional Academy of Personnel Management

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-1-6951

**УПРАВЛІННЯ ІНФРАСТРУКТУРОЮ ПОСЛУГ
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ:
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ**

**УПРАВЛЕНИЕ ИНФРАСТРУКТУРОЙ УСЛУГ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ:
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ**

**MANAGEMENT OF INFRASTRUCTURE SERVICES
OF LOCAL COMMUNITY: THEORETICAL AND
METHODOLOGICAL APPROACHES**

Анотація. У статті проаналізовані теоретичні та методологічні підходи до аналізу системи управління інфраструктурою послуг територіальної громади. У більшості країн, що досягли успіхів в економічному та соціальному розвитку, розвиток інфраструктури у сфері послуг забезпечується: встановленням податкових ставок на рівні нижче середньосвітових; державною підтримкою розвитку інфраструктури сфери послуг, які обслуговують виробничий сектор; підтримкою сприятливих умов для розширення та оновлення галузей інфраструктури сфери послуг; підготовка висококваліфікованих фахівців для задоволення потреб народного господарства щодо забезпечення сталого розвитку галузей сфери послуг. В Україні доцільно розвивати такі види інфраструктури як: маркетингові, лізингові, інноваційні, екологічні, що створюють умови для поступального розвитку економіки, створенню нових робочих місць, розв'язання соціальних проблем. Заслужує на увагу політика реінвестування, застосування якої буде сприяти розвитку малого бізнесу, залучення інвестиції в інфраструктурні галузі. Слід зазначити, що необхідно активізувати процес самостійної розробки регуляторів, які сприяють зростанню обсягів інвестицій та ефективності їх використання в загальну інфраструктуру за допомогою надання певних пільг й різних гарантій учасникам інвестиційної діяльності. Відзначено, що особливу увагу в Україні слід приділити формуванню кластерів та розвитку державно-приватного партнерства в різних секторах економіки. Дієвість та самодостатність первинної ланки місцевого самоврядування територіальних громад може бути забезпечена завдяки досконалії державній політиці в умовах децентралізації влади. Важливою є ініціатива самих територіальних громад, їх прагнення до співробітництва між собою.

Ключові слова: територіальна громада, інфраструктура послуг, управління інфраструктурою послуг, публічне управління, публічне адміністрування.

Аннотация. В статье проанализированы теоретические и методологические подходы к анализу системы управления инфраструктурой услуг территориальной общины. Действенность и самодостаточность первичного звена местного самоуправления территориальных общин может быть обеспечена, в основном, благодаря совершенной государственной политике в условиях децентрализации власти, но не менее определяющей становится инициатива самих территориальных общин и их стремление к сотрудничеству не только с государством, но и между собой с целью эффективного использования ресурсов.

Ключевые слова: территориальная община, инфраструктура услуг, управление инфраструктурой услуг, публичное управление, публичное администрирование.

Summary. The article analyzes the theoretical and methodological approaches to the analysis of the infrastructure management system of the territorial community. In most countries that have succeeded in economic and social development, the development of infrastructure in the field of services is ensured by: setting tax rates below the world average; state support for the development of infrastructure in the field of services that serve the manufacturing sector; support of favorable conditions for expansion and renewal of service infrastructure sectors; training of highly qualified specialists to meet the needs of the national economy to ensure sustainable development of services. In Ukraine, it is advisable to develop such types of infrastructure as: marketing, leasing, innovation, environmental, creating conditions for the progressive development of the economy, job creation, solving social problems. Noteworthy is the policy of reinvestment, the application of which will promote the development of small business, attracting investment in infrastructure. It should be noted that it is necessary to intensify the process of independent development of regulators that contribute to the growth of investment and efficiency of their use in the general infrastructure by providing certain benefits and various guarantees to participants in investment activities. It is noted that special attention in Ukraine should be paid to the formation of clusters and the development of public-private partnerships in various sectors of the economy. The effectiveness and self-sufficiency of the primary level of local self-government of territorial communities can be ensured mainly through a perfect state policy in the context of decentralization of power, but no less decisive is the initiative of territorial communities and their desire to cooperate not only with the state but also with each other. use of resources.

Key words: territorial community, service infrastructure, service infrastructure management, public administration, public administration.

Постановка проблеми. Для об'єднаних територіальних громад (далі — ОТГ) України характерними є значні розбіжності у рівні, умовах життя і ступені розвитку між містом та сільськими територіями. Сільська місцевість відзначається великою занедбаністю інфраструктури і низьким рівнем надання населенню комунальних послуг. Якщо йдеться про інфраструктуру, яка використовується у домогосподарствах, то найбільші нарікання викликає доступність і якість води, система вивезення твердих побутових відходів у сільській місцевості. У багатьох сільських ОТГ усі сфери по-

слуг, які надає громада, — освіта, медицина, культура — зіштовхуються з проблемою недостатньої кількості приміщень. Окремі будівлі громадського призначення можуть перебувати у власності районної влади, яка не хоче надати їх, здати в оренду чи продати громаді. У сільській місцевості у поганому стані інфраструктура, об'єкти дуже енергозатратні, багато витрат іде на опалення. Потрібно модернізувати й оптимізувати мережу комунальних будівель.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематику становлення та розвитку місцевого самоврядування в контексті вирішення правових,

організаційних, кадрових, фінансово-економічних та соціальних питань розглядали у своїх наукових працях: С. Телешун [6], В. Поповкін [3], А. Ткачук [1], М. Орлатий, В. Вакуленко [9], В. Шарий [2], В. Куйбіда, Т. Маматова, С. Серьогін, Ю. Шаров та інші. У той самий час значні наукові напрацювання фахівців нині не можна назвати остаточно завершеними, тому що система місцевого самоврядування в Україні знаходиться в стані динамічного розвитку (зокрема, в контексті реформи децентралізації влади).

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета роботи — аналіз проблем та розробка рекомендацій щодо модернізації управління інфраструктурою послуг територіальної громади. Відповідно до мети дослідження були поставлені та вирішені наступні завдання: дослідити наукові засади управління інфраструктурою послуг; визначити основні зміни в системі управління інфраструктурою ОТГ в контексті фінансової та секторальної децентралізації; розробити рекомендації щодо модернізації управління інфраструктурою послуг територіальної громади в Україні.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку з необхідністю реформування місцевого управління та життєдіяльність господарчих суб'єктів виникає потреба поліпшення інфраструктури. Більш того, світова політика свідчить, що підтримка урядом реформ, в тому числі приватного підприємництва, прямо пов'язана з розвиненістю інфраструктури [1, с. 112]. Категорія «інфраструктура» досить складна — від латинського «інфра» — «під» або «нижче» та «структура» — «будова, розташування». Спочатку вона використовувалася у військовому лексиконі й означала комплекс тилових споруд [2, с. 74]. У деяких економічних джерелах категорія інфраструктура сприймалася як парадокс, тобто як неможливе, недоречне, незрозуміле, чуже в економічній системі. Попри такі

судження, проблеми розвитку інфраструктури, як відокремленого елемента економічних дефініцій, були предметом дискусій серед вчених [3, с. 19].

Найбільш широке економічне визначення поняття «інфраструктура» датується 1966 роком і міститься в книзі «Теорія інфраструктури. Основи розвитку ринкової економіки» Раймута Йохімсена. Йохімсен дає визначення інфраструктури як «суми матеріальних, інституціональних та особистих ресурсів, а також інформації, доступної економічним агентам, яка сприяє вирівнюванню віддачі при порівнянних інвестиціях в разі відповідного розподілу ресурсів, тобто при повній інтеграції та максимізації рівня економічної активності» [4, с. 241]. З практичної точки зору, матеріальна інфраструктура розуміється Р. Йохімсенем як: сукупність всіх дохідних активів, устаткування та оборотного капіталу в економіці, які забезпечують енергопостачання, транспортні послуги та телекомунікації; споруди, що забезпечують зберігання природних ресурсів та транспортні шляхи в найширшому сенсі; будівлі й споруди для забезпечення діяльності державної влади, освітніх, дослідних, медичних та соціальних установ.

Одні й ті ж господарюючі суб'єкти, покликани обслуговувати виробничу й соціальну системи, відносяться до суб'єктів сфери послуг та інфраструктури. В цьому плані в економічній науці написано, що «Розвинена інфраструктура сфери адміністративних послуг повинна володіти різноманіттям видів надання послуг, широким спектром сервісного обслуговування». В цілому зазначене доводить складність вивчення явищ в цих секторах [1, с. 72].

Розв'язання найскладніших проблем управління інфраструктурою територіальних систем необхідно приймати відповідно до типу інфраструктури. Будь-яка інфраструктура складається з об'єктів та

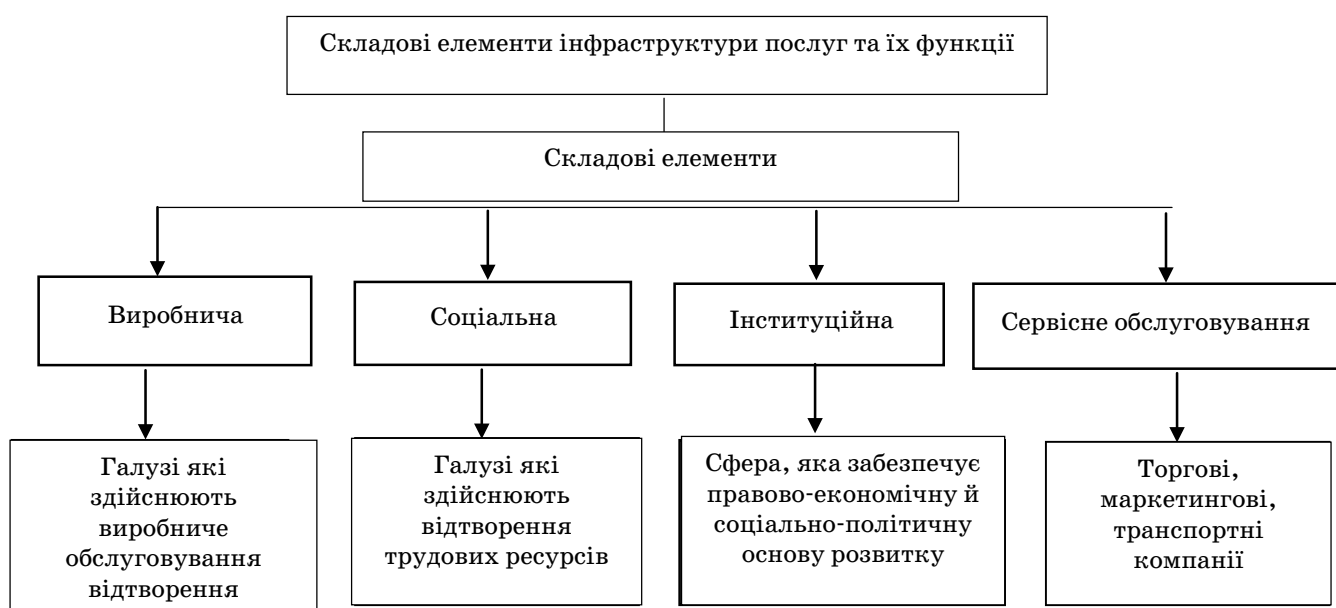


Рис. 1. Складові елементи інфраструктури послуг
Джерело: авторська розробка

елементів, розміщених на певних територіях за певною системою [5]. Перенесення системних мережевих ознак інфраструктур на політичні, соціальні, економічні та фінансові сфери дозволяють управляти цими сферами подібними методами управління для будь-якої системи інфраструктурних об'єктів та елементів.

Збільшення засобів інфраструктури веде до ускладнення управління інфраструктурою територіальної системи та до підвищення щільності розташування елементів й об'єктів управління на одиницю площі території. Важливою умовою управління інфраструктурою територіальних систем є її відкритість щодо зовнішніх впливів та постійна зміна відповідних параметрів об'єктів та елементів на одиницю території. Процес управління відбувається всередині інфраструктури одночасно зі змінами системи. Адаптувати управління до цих змін є головною проблемою управління. Управління інфраструктурою полягає в постійному контролі найбільш стійких взаємозв'язків між елементами та об'єктами територій [6, с. 203].

Методи управління об'єктами інфраструктури територіальних систем кардинально залежать від територіальних умов та різних факторів впливу (природно-кліматичних, політичних, соціально-економічних, технічних, військових) [7, с. 95]. Крім адміністративного фактору, система управління інфраструктурою має функціональні та економічні умови за такими основними ознаками територіального розвитку: промислового, ресурсного, торгового, транспортного, наукового, туристичного, курортного напрямків. Управління інфраструктурою територіальних систем у певних стадіях розвитку інфраструктури залежить від темпів зростання [8, с. 112].

Аналіз проблем управління інфраструктурою територіальних систем: синергетичне управління, коли управління має компоненти самоконтролю за станом параметрів інфраструктури, та директивне (командне) управління, коли інфраструктура повинна функціонувати строго для досягнення певних цілей. Директивне управління вимагає розробки наступних параметрів: визначення співвідношення цілей, функціонування та засобів для забезпечення діяльності об'єктів інфраструктури, точність контролю й швидкість прийняття директивних рішень. Однак і директивне управління повинне певною мірою спиратися на раціональний розвиток інфраструктури.

Таким чином, для раціонального управління інфраструктурою територіальних систем необхідно максимально повно вивчити особливості середовища та характер впливу факторів впливу на об'єкти та елементи. Контрольні функції управління повинні фіксувати чинники, що визначають як зовнішні, так і внутрішні впливи. На початкових етапах розвитку інфраструктури фактори середовища є визначальними в управлінні, далі відбувається поступове заміщення некерованих факторів середовища на

керовані чинники. Управління інфраструктурою територіальної системи має забезпечувати ефективний розвиток промислового та аграрного виробництва та, найважливіше, сприяти відтворенню населення.

Оцінка ресурсів територій повинна здійснюватися за трьома основними компонентами: природні ресурси; антропогенні ресурси (техніко-економічні), соціально-економічні ресурси [9, с. 90]. Територіальні ресурси можуть мати соціально-політичну, економічну, агропромислову цінність.

З середини ХХ ст. під впливом технократичних поглядів, що сформувалися на базі філософських шкіл США і Західної Європи, виникли численні кібернетичні моделі управління інфраструктурою [7, с. 62]. Поступово відбувається переміщення управління на комунікаційні та інформаційні рівні інфраструктури та на технічні засоби. При цьому економічний розвиток суспільства ставиться в залежність від розвитку інформаційної інфраструктури.

Одним з перших розділяти інфраструктуру на соціальну та виробничу став Нільс Хансен. Виробнича інфраструктура, в першу чергу, спрямована на підтримку виробничої діяльності, переміщення економічних благ [10]. Виробнича інфраструктура, на думку Н. Хансена, включає: дороги, мости, системи водопостачання та зрошення, водні шляхи, аеропорти, міський громадський транспорт та інше. Соціальна інфраструктура спрямована на розвиток людського капіталу та містить такі соціальні послуги як: освіта, медичне обслуговування, пожежна безпека та охорона правопорядку, служби догляду за людьми похилого віку тощо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Важливим фактором при розв'язанні проблем управління є визначення цінності територіальних ресурсів та виявлення можливостей розвитку інфраструктури для використання територіальних ресурсів. При управлінні соціальною інфраструктурою необхідно враховувати наступні складові: населення, території, рівень соціального та культурного обслуговування. Різні види економічної діяльності вимагають певних форм та прийомів управління інфраструктурою даної територіальної системи. Промислове використання, аграрне використання, рекреаційно-курортне використання, природоохоронне використання територій встановлює конкретні можливості управління та ступінь контролю. Управління інфраструктурою територіальної системи повинно прагнути до збалансованого цілісного управління системи та до врівноваженості структурних компонентів.

Робота виконувалася за рахунок бюджетних коштів Міністерства освіти і науки України, наданих на виконання науково-дослідного проекту «Інноваційна складова безпеки сталого розвитку старопромислових регіонів України: стратегічні напрями інституційного забезпечення і трансферу технологій в інноваційних ландшафтах» (№ 0121U100657).

Література

1. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація: практичний посібник; Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO». К. ТОВ «Софія». 2012. 120 с.
2. Шарий В. І. Трансформація функцій і процедур органів публічного управління в ході адміністративних реформ. Черкаси: видавець Чабаненко Ю. А. 2017. 316 с.
3. Поповкін В. А. Регіонально-цілісний підхід в економіці / В. А. Поповкін. К.: Наукова думка, 1993. 210 с.
4. Buhr W. What is Infrastructure? Department of Economics, School of Economic Disciplines, University of Siegen. Siegen Discussion Paper. № 107-03. 2003.
5. Планування розвитку територіальних громад. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко // Асоціація міст України. К., ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с.
6. Телешун С. О. Від публічної політики до належного врядування: вибір методологічних основ модернізації державного управління // Модернізація системи державного управління: теорія та практика: матеріали науково-практичної конференції (Київ). К.: НАДУ, 2016. С. 211–214.
7. Тулуш Л. Д. Посилення доходної спроможності бюджетів місцевого самоврядування за рахунок розподілу надходжень податку на доходи фізичних осіб // Збірник наукових праць Уманського НУС. 2016. Вип. 86, Ч. 2. С. 28–45.
8. Чжен В. Рыночная инфраструктура. М.: ИРИЦ, 1995. С. 74.
9. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підручник / авт.-упоряд.: В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, О. С. Ігнатенко та ін.; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. К.: НАДУ, 2010. 400 с.
10. Works, alliances and partnerships in the innovation process / Ed. by S. de la Mothe, A. Link. Boston, 2008. 312 p.

References

1. Tkachuk A. Misceve samovryaduvannya ta decentralizaciya: prakty'chny'j posibny'k [Local governance]; Shvezars'ko-ukrayins'ky'j proekt «Pidtry'mka decentralizaciyi v Ukrayini — DESPRO». K.: «Sofiya». 2012. 120 s.
2. Sharyj V. Transformaciya funkcij i procedur organiv publicznego upravlinnya v xodi administratyvnyx reform [Public reforms management]. Cherkasy: vydavec Chabanenko Yu.A. 2017. 316 s.
3. Popovkin V. Regionalno-cilisnyj pidxid v ekonomici [Regional approach in economy]. K.: Naukova dumka, 1993. 210 s.
4. Buhr W. What is Infrastructure? Department of Economics, School of Economic Disciplines, University of Siegen, Discussion Paper. Vol. 107. 2003.
5. Planuvannya rozvytku terytorialnyx gromad [Planning of local communities' development]. Navchalnyj posibnyk dlya posadovyx osib misceвого samovryaduvannya, Asociaciya mist Ukrayiny. K.: TOV «Pidpry'emstvo «VI EN EJ», 2015. 256 s.
6. Teleshun S. Vid publichnoyi polityky do nalezhnogo vryaduvannya: vybir metodologichnyx osnov modernizaciyi derzhavnogo upravlinnya [From public policy to good governance]. Kyiv: NADU, 2016. S. 211–214.
7. Tulush L. Posylennya doxodnoyi spromozhnosti byudzhetiv misceвого samovryaduvannya za raxunok rozpodilu nadxodzen podatku na doxody fizychnyx osib. Zbirnyk naukovyx prac Umanskogo NUS. 2016. Vyp. 86, Ch. 2. S. 28–45.
8. Chzhen V. Runochnaya infrastruktura [Market Infrastructure]. M.: YRCz, 1995.
9. Zagalni zasady misceвого samovryaduvannya v Ukrayini [Local governance]. K.: NADU, 2010. 400 s.
10. Works, alliances and partnerships in the innovation process. Ed. by S. de la Mothe, A. Link. Boston, 2008. 312 p.

Стаття надійшла до редакції 22.02.2021

Грабовенко Наталія Валеріївна

*кандидат педагогічних наук, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна академія управління персоналом*

Грабовенко Наталья Валериевна

*кандидат педагогических наук, доцент,
профессор кафедры публичного администрирования
Межрегиональная академия управления персоналом*

Hrabovenko Natalia

*Candidate of Pedagogic Sciences, Docent,
Professor of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management*

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-1-6900

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА БІЗНЕСУ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

THE MECHANISM OF INTERACTION OF THE STATE AND BUSINESS IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION

Анотація. У статті розкриваються проблеми та перспективи взаємодії державних і приватних структур в освіті, серед яких виділені основні проблеми, що перешкоджають ефективному розвитку приватно-державного партнерства в освітній сфері. Ефективність розвитку цієї форми партнерського співробітництва багато в чому розширює можливості навчальних закладів у підготовці фахівців більш високого рівня, а для бізнес-структур відкриває можливості кадрового оновлення виробництва відповідно до потреб інноваційного розвитку економіки, у зв'язку з чим у статті показано, що розвиток приватно-державного партнерства має в Україні великі перспективи. Наголошено, що сутність взаємодії держави та бізнесу в рамках проектів полягає у формуванні партнерських відносин, які являють собою не просте складання ресурсів, а необхідність узгодження інтересів. Визначено, що ефективність діяльності держави в реалізації проектів в основному залежить, з одного боку, від потреби в ресурсах бізнесу, а, з іншого боку, усвідомленості в необхідності залучення недержавних структур до розвитку освітніх установ. Отже, в основі взаємодії держави і бізнесу лежить усвідомлена необхідність як з боку держави, так і бізнесу у плідній співпраці в освітній сфері. Доведено, що основні напрямки стимулювання цього процесу повинні зосередитися на прямій державній участі в освітніх проектах, що мають національний пріоритет у здійсненні державної підтримки інноваційної діяльності бізнес-структур через кредитування, пільгове оподаткування та інші преференції, що полегшують умови діяльності підприємств. Партнерство у сфері вищої освіти стимулює об'єднання держави, бізнес-спільноти та освітніх організацій для реалізації соціально орієнтованих проектів та надання державних послуг.

Ключові слова: приватно-державне партнерство, взаємодія держави і бізнесу, якість освіти, підприємницькі ризики.

Аннотация. В статье раскрываются проблемы и перспективы взаимодействия государственных и частных структур в образовании, среди которых выделены основные проблемы, препятствующие эффективному развитию бизнес-государственного партнерства в сфере образования. Эффективность развития этой формы партнерского сотрудничества во многом расширяет возможности учебных заведений в подготовке специалистов более высокого уровня, а для бизнес-структур открывает возможности кадрового обновления производства в соответствии с потребностями инновационного развития экономики, в связи с чем в статье показано, что развитие бизнес-государственного партнерства имеет в Украине большие перспективы. Отмечено, что сущность взаимодействия государства и бизнеса в рамках проектов заключается в формировании партнерских отношений, которые представляют собой не простое сложение ресурсов, а необходимость согласования интересов. Определено, что эффективность деятельности государства в реализации проектов в основном

зависит, с одной стороны, от потребности в ресурсах бизнеса, а с другой стороны, осознанности в необходимости привлечения негосударственных структур к развитию образовательных учреждений. Таким образом, в основе взаимодействия государства и бизнеса лежит осознанная необходимость как со стороны государства, так и бизнеса в плодотворном сотрудничестве в образовательной сфере. Доказано, что основные направления стимулирования этого процесса должны сосредоточиться на прямом государственном участии в образовательных проектах, имеющих национальный приоритет, в осуществлении государственной поддержки инновационной деятельности бизнес-структур через кредитование, льготное налогообложение и другие преференции, облегчающие условия деятельности предприятий. Партнерство в сфере высшего образования стимулирует совместной деятельности государства, бизнес-сообщества и образовательных организаций для реализации социально ориентированных проектов и предоставления государственных услуг.

Ключевые слова: бизнес-государственное партнерство, взаимодействие государства и бизнеса, качество образования, предпринимательские риски.

Summary. The article reveals the problems and prospects of interaction between public and private structures in education, among which the main problems that hinder the effective development of public-private partnership in the educational sphere are highlighted. The effectiveness of the development of this form of partnership cooperation greatly expands the possibilities of educational institutions in training higher-level specialists, and for business structures opens up the possibility of personnel renewal of production in accordance with the needs of innovative economic development, in this connection, the article shows that the development of public-private partnership in Ukraine has great prospects. It is noted that the essence of interaction between the state and business in the framework of projects is the formation of partnerships, which are not a simple addition of resources, but the need to coordinate interests. It is determined that the effectiveness of the state in the implementation of projects mainly depends, on the one hand, on the need for business resources, and, on the other hand, on awareness of the need to involve non-state structures in the development of educational institutions. So, the interaction between the state and business is based on the conscious need for both the state and business to cooperate effectively in the educational sphere. It is proved that the main directions of stimulating this process should focus on direct state participation in educational projects that have a national priority in the implementation of state support for innovative activities of business structures through lending, preferential taxation and other preferences that facilitate the conditions of enterprises activities. Partnership in the field of higher education encourages the unification of the state, the business community and educational organizations for the implementation of socially oriented projects and the provision of public services.

Key words: public-private partnership, interaction between the state and business, the quality of education, entrepreneurial risks.

Постановка проблеми. Важливість системи освіти для функціонування та розвитку суспільства будь-якої країни очевидна. Сьогодні заклади вищої освіти в Україні стикаються із значною кількістю проблем, зокрема зниження чисельності студентів та абітурієнтів, низький рівень фінансування вищої освіти, застарілість матеріального фонду, відірваність від наукових досліджень, повільні темпи інтеграції в європейський та світовий інтелектуальний простір тощо [1–5]).

Одним з можливих напрямів їхнього розв'язання, хоча й не єдиним, є налагодження співпраці закладів вищої освіти (далі — ЗВО) з державним сектором та бізнес-структурами на взаємовигідних умовах. Така співпраця може бути корисною для трьох сторін. Проте сьогодні у такій співпраці є дуже багато проблем. Хоча очевидно, що такі сектори не лише залежать один від іншого, але й їхня взаємодія є важливою умовою нормалізації ситуації у національній економіці будь-якої країни. Тому потребує уточнення базис взаємодії вітчизняних ЗВО, держави та бізнес-структур, в основу якого доцільно покласти положення теорії взаємодії.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні та практичні аспекти взаємодії державно-приватного партнерства (далі — ДПП) у галузі освіти в умовах глобальної інтеграції розглянуто в працях

українських учених, зокрема І. Вахович, М. Згуровський, Л. Іщук, С. Кучеренко, В. Огнев'юк, С. Пиріг, І. Поправка, І. Семенець-Орлова, Ю. Схулухія, В. Усик, Н. Холявко, Т. Ящук та ін.

Метою статті є дослідження механізмів взаємодії держави та бізнесу у сфері вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Зростаючий інтерес державних органів влади та реального сектора економіки до реалізації потреб у кваліфікованих кадрах призводить до того, що одним з пріоритетних напрямків розвитку вищої освіти є формування ефективних механізмів партнерства між бізнес-спільнотою, державою в частині надання економічної підтримки освітнім організаціям, управління змістом освітнього процесу і науково-дослідною діяльністю.

Реалізація даного підходу базується на комплексі перетворень, одним з яких є «структурна диверсифікація економіки на основі інноваційного технологічного розвитку, в тому числі формування національної інноваційної системи, включаючи такі елементи, як інтегрована з вищою освітою система наукових досліджень і розробок, яка гнучко реагує на запити з боку економіки» [1]. Успішна реалізація даної концепції вимагає формування нового рівня взаємовідносин між ЗВО та бізнесом, що в сучасних умовах стає можливо на основі розвитку

партнерських відносин держави і бізнесу в сфері освіти.

ДПП — визначається як форма співпраці між органами державної влади та бізнесом, основною метою якої є забезпечити фінансування, реконструкцію, управління та утримання об'єкта інфраструктури або надання послуги [8; 12].

Можна відзначити наступні характеристики ДПП:

- довгостроковий характер відносин;
- об'єднання ресурсів під досягнення конкретного результату;
- розподіл відповідальності та ризиків між приватним і державним партнером.

Варто наголосити, що сутність взаємодії держави та бізнесу в рамках ДПП полягає у формуванні партнерських відносин, які являють собою не просте складання ресурсів, а необхідність узгодження інтересів. Це впливає з того, що кожна зі сторін партнерства має власні цілі, та прагне вирішувати свої конкретні завдання. У таких відносинах зацікавлені усі сторони проєктів: для держави партнерство з бізнесом — це спосіб залучити приватний капітал до фінансування освітньої галузі, отже, з одного боку, мінімізація ризиків участі в інвестиційних проєктах; для підприємницьких структур — це шлях отримання від держави сприятливих умов господарювання, забезпечення гарантованого прибутку від участі у вигідних спільних проєктах, реалізація потреб у кадрових ресурсах; для ЗВО — оновлення матеріально-технічної бази, отримання прибутку від оренди приміщень, можливість працевлаштування випускників та ін. [11].

В цьому контексті слід зазначити, що ефективність діяльності держави в реалізації розглянутих питань в основному залежить, з одного боку, від потреби в ресурсах бізнесу, а, з іншого боку, усвідомленості в необхідності залучення недержавних

структур до розвитку освітніх установ. Отже, в основі взаємодії держави і бізнесу лежить усвідомлена необхідність як з боку держави, так і бізнесу у плідній співпраці в освітній сфері (рис. 1).

Крім того, участь приватних компаній відкриває для них нові можливості розвитку інноваційного бізнесу, зокрема, отримання доступу до результатів наукових досліджень і розробок, доступу до інфраструктури, а також до високотехнологічного обладнання ЗВО.

Окрім вище перелічених проєктних переваг, які отримують користувачі результатами проєкту ДПП, можна виділити також так звані регіональні переваги. Тобто можна розглядати користь для суспільства в двох площинах: проєктній та регіональній. У регіональній площині знаходяться, наприклад, такі переваги, як створення нових робочих місць, залучення інвестицій, підвищення привабливості регіону за рахунок надання якісних та сучасних освітніх послуг та ін. [13; 14].

До основних проблем реалізації державно-приватного партнерства у сфері освіти можна віднести наступні:

- *недосконалість законодавчої бази*, яка знаходить прояв у відсутності податкових стимулів для співпраці з освітніми закладами зі сторони бізнесу. Так, наприклад, витрати українських організацій на навчання персоналу становлять 0,7% від прибутку, в той час як в західних країнах — 10–12% [2]. Відсутня алгоритм спільного засновництва освітніх установ державними органами та приватними особами, не опрацьована нормативна база по регламентації і розвитку механізмів реалізації автономних установ, що гальмує розвиток практики його застосування;
- *відсутність фінансової зацікавленості комерційних організацій*, що пов'язано з неможливістю віднесення на собівартість продукції в повному



Рис. 1. Мотивація взаємодії учасників ДПП у сфері освіти [4; 8; 10; 11].

обсязі витрат комерційних організацій з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників, а також витрати на утримання освітніх центрів всередині підприємства;

- *відсутність сталого бюджетного фінансування ЗВО* породжує високі ризики при реалізації освітніх проектів, що зменшує можливості обліку витрат за такими проектами для бізнесструктур і знижує їх зацікавленість у вкладенні фінансових коштів у довгостроковій перспективі;
- *низька кваліфікація фахівців* у галузі створення та управління проектами в рамках ДПП як в освітніх структурах, державному секторі, так і приватних підприємствах [5; 8; 9].

Разом з тим, основні проблеми розвитку ДПП у сфері освіти лежать у площині законодавчого забезпечення. За умови пошуку ефективних шляхів їх вирішення, може стати ефективним механізмом розвитку української освіти, що може стимулювати розвиток переваг як для державної системи освіти, так і для освітніх закладів, суть яких полягає в наступному:

- розвитку ринку та посилення добросовісної конкуренції на ринку освітніх послуг;
- створення нових організаційно-правових форм об'єднання освітніх установ з бізнесом;
- удосконалення нормативно-правової бази в умовах реформування освіти;
- відпрацювання механізмів фінансування розвитку ЗВО;
- впровадження механізмів взаємодії ЗВО та роботодавців;
- удосконалення освітніх стандартів з урахуванням реальних потреб ринку праці;
- створення навчально-виробничої інфраструктури на базі освітнього закладу для інноваційної діяльності компаній;
- залучення студентів та професорсько-викладацького складу до виконання науково-дослідницьких робіт та спільних проектів з участю бізнесу;
- розвиток ринку освітніх послуг та ін. [3; 14].

Таким чином, стимулювання активності участі бізнес-структур у розвитку освітніх установ має стати частиною державної економічної політики, оскільки від ефективності цього процесу залежить перехід економіки країни на інноваційний шлях розвитку. Основні напрямки стимулювання цього процесу повинні зосередитися на прямій державній участі в освітніх проектах, що мають національний пріоритет у здійсненні державної підтримки інноваційної діяльності бізнес-структур через кредитування, пільгове оподаткування та інші преференції, що полегшують умови діяльності підприємств.

Отже, держава, як основний правовий регулятор системи вищої освіти, виступає в ролі зацікавленої сторони, приймаючи рішення, які враховують зовнішні впливи демографічних, економічних

і політичних факторів. Формуються показники державного замовлення та приймального контролю, розвивається моніторинг ефективності ЗВО, науково-педагогічні працівники ґрунтуючись на отриманих рекомендаціях, розробляють стратегії та освітні програми. Через зворотний зв'язок з кафедрами керівництво закладу освіти звітує про свою діяльність [10].

Система ДПП також має зворотний зв'язок з бізнес-середовищем, в ході якої роботодавець має можливість коригувати завдання державного сектора. Випускник, як результат освітньої діяльності, є наслідком взаємодії ЗВО і бізнес-спільноти через органи державної влади. При цьому інтереси партнерів спрямовані на зміцнення конкурентоспроможності шляхом досягнення ефективного розподілу ресурсів або на створення цільових показників, що забезпечують необхідні показники ефективності, шляхом постановки чітких цілей і завдань з формулюванням подальших дій по їх досягненню.

На думку І. Семенець-Орлової [14] в процесі реалізації проектної діяльності повинна здійснюватися паралельна корекція плану, що дозволяє враховувати вимоги конкретних підприємств до компетенцій випускників. З метою забезпечення узгодженості при створенні таких проектів можуть бути використані коефіцієнти значущості певних характеристик випускників, отримані від кожного із зацікавлених сторін. Одночасно необхідно вдосконалити організацію та проведення навчального процесу, практико-орієнтовану освітню програму, науково-дослідну роботу та ін.

Варто також наголосити, що існують дві основні форми взаємодії проектів тріади «держава-бізнес-освіта»: інституційна та договірна. Інституційні проекти у сфері вищої освіти спрямовані на створення нових спільних інноваційних структур і мають практику ефективного застосування за кордоном (США, Канада, Великобританія, Німеччина та ін.): ендаумент-фонди, дослідницькі центри, базові кафедри та ін. Проекти контрактного партнерства зацікавлених сторін у сфері вищої освіти найбільш поширені в країнах з перехідною економікою, в тому числі і в Україні.

Отже, партнерство у сфері вищої освіти стимулює об'єднання держави, бізнес-спільноти та освітніх організацій для реалізації соціально орієнтованих проектів та надання державних послуг.

Висновок. Таким чином, різні форми взаємодії зацікавлених сторін у сфері вищої освіти роблять істотний вплив на характер, ефективність, сучасність відносин між державою і бізнес-спільнотою, забезпечуючи плідну співпрацю і знижуючи ймовірність виникнення різних конфліктних факторів та ризиків, а також удосконалюючи систему відтворення людського капіталу для забезпечення послідовності і збалансованості в розвитку ринків праці та освітніх послуг.

Література

1. Вахович І. М., Іщук Л. І., Пиріг С. О. Стан і проблеми вищої освіти в Україні // Актуальні проблеми економіки. 2014. № 1 (151). С. 63–69.
2. Кучеренко С. Ю. Сучасний стан, тенденції та проблеми розвитку освіти в Україні // Економічний вісник Перемислав Хмельницького державного педагогічного університету імені Григорія Сковороди. 2018. № 36 (1). С. 51–58.
3. Огнев'юк В. Український університет у добу експонентного розвитку // Освітлогічний дискурс. 2018. № 1–2. С. 1–25.
4. Усик В. І., Схулукія Ю. В. Корупція у вищій освіті як загроза академічній доброчесності // Економіка та держава. 2017. № 11. С. 65–67.
5. Ящук Т. А. Аналіз сучасного стану фінансового забезпечення вищої освіти в Україні // Молодий вчений. 2018. № 1. С. 1026–1030.
6. Курбатов С. Корпоративний університет як продукт співпраці бізнесового та освітнього середовища в сучасних умовах // Вища освіта України. 2014. № 3. С. 44–49.
7. Холявко Н. І. Сектор вищої освіти в системі інноваційного розвитку національної економіки // Економіка і управління. 2014. № 1. С. 33–37.
8. Поправка І. Сотрудничество бизнеса с вузами: возможности для обеих сторон. Управление персоналом. Украина. 2014. № 2. С. 28–29.
9. Etkowitz H., Goktep-Hulten D. Maybe they can? University technology transfer offices as regional growth engines // Int. J. Technology Transfer and Commercialisation. 2019. Vol. 9. Nos. 1/2. PP. 166–181.
10. Etkowitz H., Webster A., Gebhardt C. The future of the university and the university of the future: evaluation of ivory tower to entrepreneurial paradigm // Research Policy. 2000. No. 29. PP. 313–330.
11. Згуровський М. З. Дослідницькі університети як центри інноваційного розвитку країни // Дзеркало тижня. 2011. № 2.
12. Porter M. E. Competitive advantage: creating and sustaining superior performance. New York: Free press. 658 p.
13. Niederkofler Dr. M. The Evolution of Strategic Alliances // Journal of Business Venturing. 1991. Vol. 6, issue 4. PP. 237–257.
14. Semenets-Orlova I. Tendencies in reforming the educational system of modern Ukraine: national and regional aspects // Public management: collection. № 2 (12). February 2018. Kyiv, 2018. PP. 171–179.

References

1. Vakhovych I. M., Ischuk L. I., Pyrih S. O. Stan i problemy vyschoi osvity v Ukraini // Aktual'ni problemy ekonomiky. 2014. № 1 (151). S. 63–69.
2. Kucherenko S. Yu. Suchasnyj stan, tendentsii ta problemy rozvytku osvity v Ukraini // Ekonomichnyj visnyk Pereiaslav Khmel'nyts'koho derzhavnogo pedahohichnogo universytetu imeni Hryhoriia Skovorody. 2018. № 36 (1). S. 51–58.
3. Ohnev'iuik V. Ukrains'kyj universytet u dobu eksponentnoho rozvytku // Osvitolohichnyj dyskurs. 2018. № 1–2. S. 1–25.
4. Usyk V. I., Skhulukhiia Yu. V. Koruptsiia u vyschij osviti iak zahroza akademichnij dobrochesnosti // Ekonomika ta derzhava. 2017. № 11. S. 65–67.
5. Yaschuk T. A. Analiz suchasnoho stanu finansovoho zabezpechennia vyschoi osvity v Ukraini // Molodyj vchenyj. 2018. № 1. S. 1026–1030.
6. Kurbatov S. Korporatyvnyj universytet iak produkt spivpratsi biznesovoho ta osvith'oho seredovyscha v suchasnykh umovakh // Vyscha osvita Ukrainy. 2014. № 3. S. 44–49.
7. Kholiavko N. I. Sektor vyschoi osvity v systemi innovatsijnoho rozvytku natsional'noi ekonomiky // Ekonomika i upravlinnia. 2014. № 1. S. 33–37.
8. Popravka Y. Sotrudnychestvo byznesa s vuzamy: vozmozhnosty dlia obeykh storon // Upravlenye personalom. Ukrayna. 2014. № 2. S. 28–29.
9. Etkowitz H., Goktep-Hulten D. Maybe they can? University technology transfer offices as regional growth engines // Int. J. Technology Transfer and Commercialisation. 2019. Vol. 9. Nos. 1/2. PP. 166–181.
10. Etkowitz H., Webster A., Gebhardt C. The future of the university and the university of the future: evaluation of ivory tower to entrepreneurial paradigm // Research Policy. 2000. No. 29. PP. 313–330.
11. Zghurovskyj M. Z. Doslidnyts'ki universytety iak tsentry innovatsijnoho rozvytku krainy // Dzerkalo tyzhnia. 2011. № 2.
12. Porter M. E. Competitive advantage: creating and sustaining superior performance. New York: Free press. 658 p.
13. Niederkofler Dr. M. The Evolution of Strategic Alliances // Journal of Business Venturing. 1991. Vol. 6, Issue 4. PP. 237–257.
14. Semenets-Orlova I. Tendencies in reforming the educational system of modern Ukraine: national and regional aspects // Public management: collection. № 2 (12). February 2018. Kyiv, 2018. PP. 171–179.

УДК 338.481.32

Сінгуцький Олександр Вікторович
*аспірант кафедри публічного адміністрування та землеустрою
Класичного приватного університету*
Сингуцкий Александр Викторович
*аспирант кафедры публичного управления и землеустройства
Классического частного университета*
Singutskiy Oleksandr
*Graduate Student of the
Department of Public Administration and Land Management
Classic Private University*

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-1-6828

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ
У СФЕРІ ТУРИЗМУ**
**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ РИЗКАМИ
В ТУРИСТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ**
STATE RISK MANAGEMENT IN TOURISM

Анотація. У статті досліджено процес державного управління ризиками та виявлено, що туристична галузь у кожній країні являє індивідуальне різноманіття рекреаційних ресурсів, які вирізняють її серед інших. Тому глобалізація туристичної створила передумови щодо світового розвитку. На туристичну сферу у світовому ВВП припадає 10%, з середньорічним приростом у 4–5%. За рахунок цього для кожної держави туристична сфера є серед пріоритетних щодо розвитку.

Вплив від зовнішнього та внутрішнього середовища обумовлює від держави постійного реагування через механізми управління. Головним елементом розвитку країни є стратегічне планування з часовими періодами реалізації, включаючи всі сфери економіки, включно з туристичною. Стратегічне планування повинно містити фактори які негативно впливатимуть на розвиток системи в динаміці, а саме ризики. Управління ризиками вимагає використання окремих інструментів щодо ймовірності настання, попередження та протидії. Моніторингом та розробкою рекомендації щодо виявлення та протидії негативним факторам повинні займатись органи влади які безпосередньо реалізують державну політику розвитку туризму, а саме міністерства, департаменти, відомства.

Ризики які впливають на туристичну сферу, можна поділити на зовнішні та внутрішні. До внутрішніх можна віднести: епідеміологічні, правові, інфраструктурні, екологічні, природні, соціальні, кризові політико-економічні явища. Зовнішні ризики відрізняються здатністю географічного розширення, які можуть переростати у кризу, від внутрішніх за рахунок неефективних або свідомих дій з боку окремої держави, яка стала епіцентром. Держави зі слабким політико-економічним устроєм в більшості випадків не здатні протидіяти кризовим явищам, що характеризує відсутність дієвої політики управління ризиками. Натомість розвинені країни здатні до свідомого поширення криз заради отримання певних переваг. Світова криза характерна ланцюговою реакцією з непередбачуваними наслідками, що може призвести до глобальних змін, конфліктів тощо.

Світова туристична індустрія дуже чутлива до змін середовища. Тому держава повинна розробляти інструменти, які здатні попереджувати та протидіяти ймовірним негативним наслідкам. Стратегічне планування є ефективним механізмом управління ризиками. Державне управління ризиками передугує, або створює передумови для протидії кризі.

Ключові слова: туристична галузь, ризики, державне управління, глобалізація, світові загрози, управління ризиками, державні інструменти, світова криза, стратегічне планування.

Аннотация. В статье исследован процесс государственного управления рисками и определено, что туристическая отрасль в каждой стране представляет индивидуальное многообразие рекреационных ресурсов, которые выделяют ее от других. Поэтому глобализация туристической сферы запустило маховик мирового развития. В туристическую сферу в мировом ВВП приходится 10%, со среднегодовым приростом в 4–5%. Для каждого государства туристическая сфера среди приоритетных по развитию.

Влияние внешней и внутренней среды обуславливает от государства постоянного реагирования через механизмы управления. Главным элементом развития страны является стратегическое планирование с временными периодами реализации, включая все сферы экономики, а также туристическую. Стратегическое планирование должно содержать факторы, которые отрицательно повлияют на развитие системы в динамике, а именно риски. Управление рисками требует использования отдельных инструментов по вероятности наступления, предупреждения и противодействия. Мониторингом и разработкой рекомендации по выявлению и противодействию негативным факторам должны заниматься органы власти непосредственно реализуют государственную политику развития туризма, а именно министерства, департаменты, ведомства.

Риски, влияющие на туристическую сферу можно разделить на внешние и внутренние. К внутренним можно отнести: эпидемиологические, правовые, инфраструктурные, экологические, природные, социальные, кризисные политико-экономические. Внешние риски отличаются способностью географического расширения, которые могут перерасти в кризис от внутренних, за счет неэффективных или сознательных действий со стороны, отдельного государства, которая стала эпицентром. Государства со слабым политико-экономическим строем в большинстве случаев не способны противодействовать кризисным явлениям, характеризующим отсутствие действенной политики управления рисками. Мировой кризис характерен цепной реакцией с непредсказуемыми последствиями, что может привести к глобальным изменениям и конфликтам.

Мировая туристическая индустрия очень чувствительна к изменениям среды. Поэтому государство должно разрабатывать инструменты, которые способны предупреждать и противодействовать вероятным негативным последствиям. Стратегическое планирование является эффективным механизмом управления рисками. Государственное управление рисками предшествует, или создает предпосылки для противодействия кризису.

Ключевые слова: туристическая отрасль, риски, государственное управление, глобализация, мировые вызовы, управление рисками, государственные инструменты, мировой кризис, стратегическое планирование.

Summary. The article researchers the process of public risk management and identifies that the tourism industry in each country presents an individual variety of recreational resources, which set it apart from others. That, the globalization of the tourism sector has launched a flywheel of world development. The tourism sector in the world GDP accounts for 10%, with an average annual growth of 4–5%. Each state, the tourism sector is among the priorities for development.

The influence of the external and internal environment determines a constant response from the state through control mechanisms. The main element of the country's development is strategic planning with periods for implementation, including all spheres of the economy, as well as tourism. Strategic planning should contain factors that will negatively affect the development of the system in dynamics, namely risks. Risk management requires the use of separate tools in terms of probability of occurrence, prevention and response. The authorities directly implementing the state policy for the development of tourism, namely ministries, departments, for identifying and countering negative factors should deal with Monitoring and development of recommendations.

The risks affecting the tourism sector can be divided into external and internal. Internal include: epidemiological, legal, infrastructural, environmental, natural, social, crisis political and economic. External risks are distinguished by their ability to geographically expand, which can develop into a crisis from internal ones, due to ineffective or deliberate actions on the part of a separate state, which has become the epicenter. States with a weak political and economic system in most cases are not able to resist the crisis phenomena that characterize the absence of an effective risk management policy. The global crisis is characterized by a chain reaction with unpredictable consequences, which can lead to global changes and conflicts.

The global travel industry is very sensitive to environmental changes. That, the state should develop tools that are able to prevent and counteract the likely negative consequences. Strategic planning is an effective risk management mechanism. Public risk management precedes, or creates preconditions for countering the crisis.

Key words: tourism industry, risks, public administration, globalization, world challenges, risk management, government instruments, world crisis, strategic planning.

Постановка проблеми. Державне управління ризиками використовується як інструмент попередження та протидії кризовим явищам у секторі туризму. Негативним фактором який впливає на розвиток туризму є кризові явища тому дослідження ризиків, як елементу попередження набуття негативного стану, є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями управління ризиків у туристичній сфері займалися такі вчені як, Гуменюк В. В. [1], Семенютіна Т. В. [6], Н. М. Богдан, І.М. [7], Білець-

ка О. П. [5], Сухорукова, М. М. [7], Рішняк І. В. [8], Світлична В. Ю. [11].

Формування цілей статті (постановка завдання). Аналіз наукових праць та досліджень пов'язаних з державним управлінням ризиків у туристичній сфері. Запропонувати стратегію державного управління ризиками у туристичній галузі в сучасних умовах України.

Виклад основного матеріалу. Сучасні тенденції розвитку людства вимагають від соціальних систем постійних видозмін у часових періодах. Розвиток

характеризується фазами оживлення та підйомами, кризовий стан, спадом та депресією, згідно з теорією циклів Кондратєва. Сутність всього періоду полягає у видозміні соціальних структур. Суспільства з розвинутими взаємозв'язками, політичними, соціальними, культурними, економічними, технологічними, інформаційними тощо, створюють передумови для переходу в більш розвинутий етап. Суспільства з роз'єднаними, деградованими взаємозв'язками ще більше поглиблюються в перманентну кризу, залишаючись додатком для розвинутих систем. Для уникнення фаз спаду, країни намагаються розвивати всі сфери життєдіяльності, створюють передумови для більш швидкого у строках переходу до наступної фази розвитку. Головним інструментом якого є управління кризами та ризиками.

Попередження настання кризового стану є управління ризиками. Ризик — поєднання ймовірності та наслідків настання несприятливих подій [8]. Ризик є надзвичайно складним та багатоаспектним явищем не лише в економіці, але й у будь-якій іншій сфері життєдіяльності, в державному управлінні. Це пояснюється різноманітністю поглядів на сутність ризику, а також практично повним його ігноруванням в чинному законодавстві. Так, законодавча база України не дає чіткого визначення, що таке «ризик». Виділяє поняття «ризик» лише ст. 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18.01.2001р. № 2245-III: ризик — ступінь імовірності певної негативної події, яка може відбутися в певний час або за певних обставин на території об'єкта підвищеної небезпеки і/або за його межами. Проте відповідно до Закону від 18.01.2001р. № 2245-III поняття «ризик» розглядається в контексті діяльності суб'єкта господарювання, у власності або у користуванні якого є хоча б один об'єкт підвищеної небезпеки [6, с. 12]. Аналіз сучасної економічної літератури, присвяченої проблемі ризику, показує, що серед дослідників немає єдиної думки щодо цього.

- на першому етапі відбувається виявлення ризику з супутньою оцінкою вірогідності його реалізації і масштабу наслідків;
- на другому етапі здійснюється розробка ризик-стратегії з метою зниження вірогідності реалізації ризику і мінімізації можливих негативних наслідків;
- на третьому етапі вибираються методи і інструменти управління виявленим ризиком;
- на четвертому етапі проводиться безпосереднє управління ризиком;
- на завершальному етапі оцінюються досягнуті результати і коректується ризик-стратегія [8].

Ключовим етапом ризик-менеджменту вважається етап вибору методів і інструментів управління ризиком. У державному секторі результативність впровадження ризик менеджменту створює передумови для попередження або протидії кризовому стані.

Використання інструментів управління ризиками у державній політиці надасть змогу своєчасно попередити настання кризи, що зменшить негативні наслідки. Світове господарство постійно стикається з кризами як локального так і глобального характеру. До більшості глобальних загроз існує можливість підготувати інструмент протидії негативним наслідкам. Для цього слід провести дослідження щодо майбутнього впливу на державний розвиток та розробити механізм протидії. Розглянемо досвід реагування світового туристичного господарства на епідеміологічну загрозу.

Сфера туризму зазнає збитків глобального масштабу внаслідок запровадження заходів щодо подолання пандемії коронавірусу та невизначеності подальшого розвитку ситуації, 96% туристичних дестинацій у всьому світі зазнали обмежень. У 2020 році падіння обсягу міжнародних туристичних прибутків становить 60–85% порівняно з минулим роком. За оцінками експертів, відновлення попиту до рівня 2019 року займе не менше двох років, водночас авіакомпанії будуть змушені підвищити вартість подорожі в середньому на 43–54%.

Поряд із виїзним туризмом значних втрат зазнав і внутрішній туризм. В цілому, втрати туристичної галузі в Україні оцінюються у понад 1,5 млрд. дол. США. Пізній початок курортно-рекреаційного сезону внаслідок впровадження обмежувальних заходів також створив кумулятивний ефект, який негативно вплинув як на індустрію відпочинку та подорожей, так і на супутні галузі — готельно-ресторанний бізнес, транспорт (пасажирські перевезення), роздрібну торгівлю, індустрію розваг та діяльність установ культури. Саме внутрішній туризм є основним драйвером збереження та відродження галузі. Варто зауважити, що провідні туристичні країни Чорноморського регіону (Румунія, Болгарія, Туреччина) також роблять акценти у 2020 р. саме на розвиток внутрішнього туризму, і не лише закликають громадян відпочити на вітчизняних курортах, але й впроваджують заохочувальні заходи [10, с. 5].

За оцінками фахівців, для сфери туристичних послуг сезону періоду коронакризи будуть притаманні надання споживачами пріоритету щодо: вибору коротших термінів відпочинку, переважання індивідуального пересування (автотуризм) та індивідуального розміщення, вибору оздоровчого, морського та сільського туризму. Очікується, що коронакриза спричинить сталі зміни у вподобаннях споживачів, прискорюючи впровадження он-лайн технологій, приділяючи більшу увагу гігієні та здоровому способу життя, активнішому використанню безготівкових та безконтактних методів оплати та засобів адресної доставки.

Комітет UNWTO напрацьовує план відновлення сектору, готує пакет технічної допомоги для відновлення (Recovery Technical Assistance Package) та забезпечує лідерство у сприянні здійснення урядами

заходів для життєдіяльності сфери та захисту найбільш вразливих членів суспільства. Комітет оприлюднив перший пакет рекомендацій для термінового вжиття урядами та приватним сектором за трьома основними напрямками:

1. Управління кризою та пом'якшення наслідків. Рекомендації стосуються збереження робочих місць, підтримки самозайнятих працівників, забезпечення ліквідності, сприяння розвитку навичок та перегляду податків, зборів та норм, що стосуються подорожей та туризму;

2. Забезпечення стимулу та прискорення відновлення, зокрема надання фінансових стимулів, включаючи сприятливу податкову політику, скасування обмежень на поїздки, як тільки це дозволить ситуація, сприяння спрощенню оформлення віз, підвищенню маркетингу та довірі споживачів. Рекомендації також передбачають визначення сфери туризму в центрі національної політики відновлення та планів дій.

3. Підготовка до майбутнього. Рекомендовано приділяти більше уваги вкладу сектору економіки

в цілому. Рекомендації закликають уряди та суб'єкти приватного сектору розробляти плани готовності та використовувати цю можливість для переходу до циркулярної економіки [4, с. 215].

Слід дослідити всі можливі ризики, які здатні розвинути або поглибити кризу, для отримання необхідних механізмів щодо попередження та протидії. Використання інструментів ризик-менеджменту в державному управлінні створює готовність країни до будь-яких сценаріїв розвитку кризових явищ.

Локальні кризи можуть розширитись до глобального рівня і навпаки. Як показує світовий досвід туристична галузь дуже вразлива до глобальних криз, які можуть бути спричинені епідеміологічними, військовими, інформаційними, екологічними загрозами. Найдієвішим інструментами є підтримка малого та середнього бізнесу за рахунок лібералізації податкової політики, зниження облікової ставки, зменшення витрат адміністративного апарату, підтримка високотехнологічних підприємств, використання сучасних методів інформаційних технологій для розвитку самоврядування.

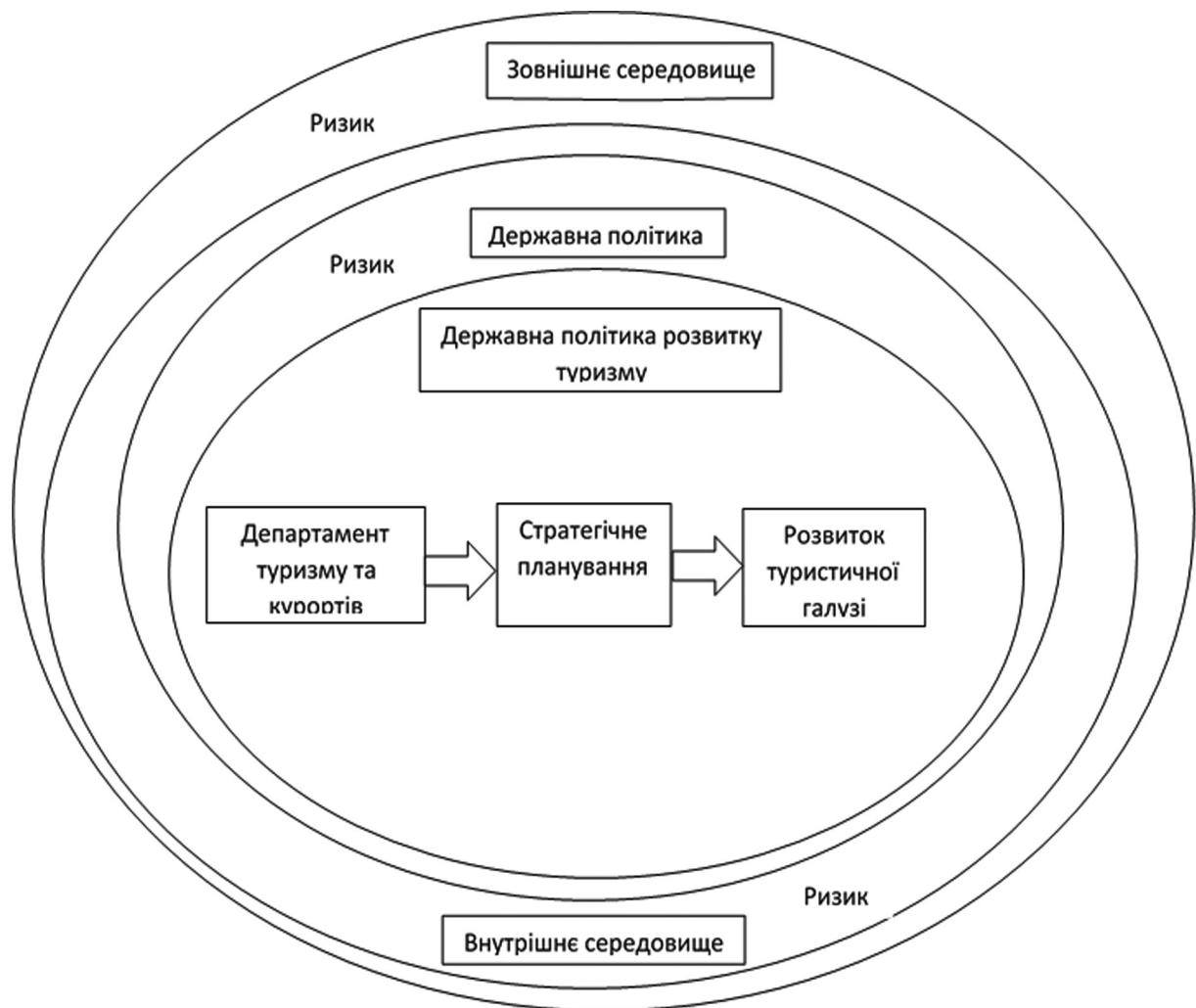


Рис. 1. Управління ризиками у державному плануванні розвитку туристичної галузі
Джерело: розробка автора

Таблиця 1

Загальна характеристика ризиків та наслідків їх розповсюдження

Види ризику	Характеристика, розповсюдження	Негативні наслідки	Шляхи протидії	Ризики для туристичного сектору
Глобальні	Кризовий стан який з'явився та розвився переважно у країнах — серед світових лідерах. Глобальне розповсюдження.	Швидкість розповсюдження, глобальний негативний наслідок для відкритих країн. Можуть бути спланованого характеру — для посилення лідируючих переваг, послаблення стран-конкурентів. Неврегульованого — відсутності ефективних протидії кризовій ситуації. Дестабілізація політико-економічних систем.	Можливість адаптації внаслідок прогнозованості події. Підтримка внутрішнього ринку, малого та середнього бізнесу, зниження відсоткових ставок, зміцнення державної валюти.	Коливання валютного курсу, переорієнтування на внутрішній туризм. Скоординованість в ізолюванні туризму.
Екологічні	Кризовий стан який виник внаслідок природних або техногенних надзвичайних обставин. Глобальне та внутрішнє розповсюдження.	При глобальному розповсюдженні загрожують повною дестабілізацією суспільного ладу, занепаду, знищенню країн. Може стати причиною зміни екосистеми. Не прогнозованість події.	Консолідація зусиль щодо швидкого подолання негативних наслідків. Підтримка постраждалих сфер діяльності використанням грошово-податкової політики.	Повне або часткове припинення туристичної діяльності. Переорієнтація на внутрішній туризм при можливості.
Військові	Криза спричинена проведенням бойових дій на окремій території або між декількома країнами.	Здатність розповсюдження від локального конфлікту до глобального. Характерними ознаками є економічний спад, відтік інвестицій в більш спокійні регіони. Жертви серед молодого креативного населення. Екологічні негативні наслідки.	Врегулювання конфлікту самостійно або за допомогою країн партнерів. Створення передумов для перенесення підприємств на територію без ведення бойових дій. Виділення приміщень державної власності зі зниженою орендною платою, або з відстроченням платежів.	Зменшення в ізолюванні туризму. Призупинення туристичної діяльності на території проведення бойових дій. Переорієнтування на внутрішній туризм.
Інформаційні	Криза спричинена розповсюдженням фейкової інформації яка дискредитує країну або окрему її галузь за рахунок отримання конкурентних переваг, поглиблення кризи. Розповсюджується на глобальному рівні.	Дискредитація країни у світі, створення негативного іміджу.	Створення підрозділу протидії інформаційним загрозам.	Використання інформаційних технологій у туристичній галузі.
Соціально-політичні	Криза спричинена деструктивним зв'язком між людиною та державними органами влади. Локальне розповсюдження.	Дестабілізація соціально-політичного устрою, можливість переходу до революційних дій. Економічна деградація, відтік капіталу, скороченні інвестицій.	Використання інформаційних технологій які сприяють тісному взаємозв'язку між потребою людини, суспільства та державними органами влади	Створення негативного іміджу у світі, зменшення в ізолюванні туризму, переорієнтування на внутрішній туризм.
Економічні	Депресивний процес в економічній кон'юктурі конкретної країни, регіональній чи світовій економіці	Зниження купівельної спроможності населення, збільшення дефіцит бюджету, зростання державного боргу, інфляція. Передумови для соціально-політичної кризи, дефолту.	Підтримка внутрішнього виробника, лібералізація економіки, використання заощаджень для підтримки високотехнологічних галузей, зменшення дефіциту бюджету за рахунок оптимізації витрат.	Зниження інвестиційної привабливості у туристичну галузь.
Епідеміологічні	Кризовий стан визваний розповсюдженням вірусних хвороб на локальному та на глобальному рівні.	Закрыття кордонів, створення обмежень, загроза глобального розповсюдження. Дестабілізація соціальних, економічних зав'язків. Невизначеність при плануванні. Спонтанність виникнення. Можливість використання як біологічну зброю.	Підтримка на високому рівні медицини, пропаганда здорового способу життя. Лібералізація кредитно-грошової політики. Створення державних замовлень.	Повне призупинення туристичних потоків. Деградація туристичної сфери. Переорієнтація на внутрішній туризм

Джерело: розробка автора

Для туристичної сфери характерною є державна підтримка розвитку внутрішнього туризму. Адже під час глобальних кризових ситуацій актуальність внутрішнього туризму збільшується за рахунок переорієнтації туристичних потоків.

Від державної політики залежить здатність протидіяти проявам кризових ситуацій. Країни з високим рівнем життя, економічних, соціальних свобод, розвинутою науковою базою, всебічним технологічним розвитком нівелюють настання криз. Визначення цілей слід враховувати негативні наслідки які впливатимуть на кінцевий результат.

У державному управлінні ризик-менеджмент застосовується при стратегічному плануванні, оптимізує результативність досягнення поставлених цілей.

Слід враховувати загрози зовнішнього середовища, які здатні поширюватись та впливати на розвиток кризових станів в середині країни. Для попередження

наслідків треба враховувати ймовірність подій та визначити інструменти попередження та протидії. Державна політика розвитку туризму повинна базуватись на стратегічному плануванні, що надасть змогу підвищити показники інвестиційної привабливості, обумовлюючи сталий розвиток. Неefективна державна політика здатна спричинити виникнення кризових ситуацій, що спричинить дестабілізацію у економічній, соціальній та політичних сферах. Тому слід враховувати глобальні загрози, використовувати інформаційні технології які здатні підвищити взаємозв'язок між «людина-держава-людина».

Планування розвитку туристичної галузі здійснюється департаментом туризму та курортів України. стратегічне планування повинно включати декілька етапів розробки для систематизації та визначення цілей які сприятимуть у майбутньому до розвитку туристичної галузі.

Таблиця 2

Етапи формування стратегічного планування у туристичній галузі

№	Етап	Передбачені заходи старетгічного планування
1	Дослідження туристично-рекреаційних ресурсів	На першому етапі стратегічного планування потрібно визначити сучасний стан туристично-рекреаційний ресурсів, наявної інфраструктури, транспорту, використовуючи SWOT-аналіз. Проаналізувати сучасні світові тенденції розвитку туристичної галузі використовуючи принципи бенчмаркінгу. Внаслідок чого отримаємо загальну характеристику сучасного стану туристичної галузі та перспективи розвитку для поставлення реальних цілей та завдань для стратегічного планування.
2	Постановка цілей	Другий етап передбачає формування цілей та інтервальних етапів досягнення. Кінцевий результат не повинен розтягнутий у часі (не більше 50 років), також треба врахувати прогнозованість світового розвитку та змін у глобальному туризмі, що потрібно відобразити у майбутньому результаті. Ціль має бути реалістична з урахуванням наявних ресурсів та майбутнього розвитку та відображати розвиток культури, інфраструктури, технологій, створення додаткових робочих місць, не шкодячи при цьому навколишньому середовищу. Туристичний сектор повинен бути привабливим для інвесторів, що надасть змогу для виходу на світовий ринок.
3	Постановка завдань	Завдання — це короткострокові цілі (на термін від одного року до п'яти років), за якими оцінюється результативність та враховуються можливі ризики на кожному з етапів реалізації. Серед завдань розвитку туристичного сектору основними є створення кластерів, кредитних ліній зі зниженою відсотковою ставкою, нормативно-правової бази, щодо захисту інвесторів та туристів, лібералізація податкової система, створення державних-приватних партнерств, створення концесій у державній туристичній власності. Надання громадам ресурсів та повноважень щодо вирішення інфраструктурних проблем.
4	Управління ризиками	Для реалізації поставлених цілей треба враховувати можливість загроз. Впровадження детермінант на кожному етапі завдання слугуватиме виявленню відхилень заданих критеріїв від норми. Суттєве збільшення часу на реалізацію завдання є критерієм ймовірності виникнення загрозливого стану, вирішенням є створення додаткового часового періоду на виявлення та усунення ризику стратегічного планування. Також треба виокремити інструменти протидії кризовим ситуаціям, серед яких можна визначити: податкової лібералізації, кредитних канікул, зниження відсоткової ставки, державні замовлення, державні гарантії. Туристична галузь дуже вразлива до впливу загроз внутрішнього та зовнішнього середовища.
5	Контроль	Для отримання заданих критеріїв та виявлення відхилень у стратегічному плануванні необхідно ввести функцію контролю. Завдання оперативного контролю покласти на територіальні громади. Попередній, поточний, заключний повинен здійснювати департамент культури та туризму. Функція контроль зменшує вплив негативних факторів, зменшуючи ризики.
6	Результат	Кінцевий результат по кожному завданню повинен відображати початкові критерії. Зміни у стратегічному плануванні можливі в наслідок обставин які лише покращать задані показники. Прикладом є наукові винаходи які підвищать результативність кінцевого результату. На останньому етапі важило проаналізувати адаптованість виконання завдання до сучасних вимог, кожне завдання повинно відображати позитивний результат щодо розвитку туристичної галузі.

Джерело: розробка автора

Стратегічне планування туристичною діяльністю є провідною функцією державних інституцій щодо розвитку, адже створюються передумови для виконання завдань при зміні органі державної влади. Інвестиції залучається у стійкі та прогнозовані галузі з низьким рівнем ризиків. Ризик-менеджмент є інструментом який повинен використовуватись для стратегічного планування.

Висновки. Кожна криза характеризується оновленням. Кризи висвітлюють проблеми та усувають застарілі елементи на зміну яким приходять нові більш досконалі та адаптовані з урахуванням вимог часу. Слабі елементи в кризових явищах не витримують та трансформуються або занепадають.

Країни під час епідемій ізолюються від навколишнього світу та орієнтуються на внутрішній ринок. Теперішня криза показує питому вагу значення внутрішнього економічного потенціалу. Під час епідемій пріоритет повинен сфокусуватись цілком на розвиток внутрішнього ринку як на розвиток

закритої системи з розвитком передових технологій.

Загалом український туризм досі не отримав від уряду послідовного та систематизованого порядку дій щодо впровадження заходів суб'єктами в секторі подорожей і туризму. Враховуючи ініціативи програми, можна зробити висновок про те, що темпи відновлення туризму в Україні значно відставатимуть від сусідніх країн і країн-членів ЄС.

Головними інструментами протидії кризовим ситуаціям — є трансформація країни до капіталістичних основ, з домінуванням малого та середнього бізнесу і використанням передових технологій, підтримкою прав та свобод населення, лібералізація податкової політики, зменшення відсоткової ставки, використання інформаційних технологій самоврядування та поступовим зменшенням функцій держави. Впровадження інформаційних технологій які сприятимуть самоврядуванню та впровадження інструментів ризик-менеджменту у стратегічне планування.

Література

1. Гуменюк В. В. Страхування діяльності туристичних підприємств / В. В. Гуменюк // Фінанси України. 2004. № 4. С. 128–135.
2. Овчаров А. Развитие международного туризма: факторы риска / А. Овчаров // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 9, Сентябрь. С. 48–57.
3. Брич В., Крамарчук С. Управління ризиками у туристичному бізнесі // Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Сер. Географія. 2010. № 2 (28). С. 105–110. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/NZTNPU/geogr/2010_2/4/002Brich.pdf
4. Білецька І. М., Карташевська І. Ф., Плугарь О. В. Організація підприємницької діяльності у туризмі: навчальний посібник / за заг. ред. С. Ю. Цюхли. Сімферополь: ДІАЙПІ, 2011. 244 с.
5. Стрельцов О. С. Управління фінансовими ризиками в системі стратегічного управління фінансовою безпекою підприємств // Вісник ДІТБ. 2011. № 15. С. 84–86. URL: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/V_Ditb/2011_15/Strelcov.pdf
6. Семенютіна Т. В. Економічні ризики, небезпеки, загрози: сутність та взаємозв'язок // Економічний простір. 2012. № 68. С. 106–113.
7. Богдан Н. М., Сухорукова О. П. Дослідження ризиків у туризмі. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2016_10_32.
8. Ризик. Вікіпедія — вільна енциклопедія: офіційний сайт. URL: <https://uk.wikipedia.org/Ризики>.
9. Рішняк І. В. Системний аналіз категорій ризику та невизначеності / І. В. Рішняк // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». 2003. № 489: Інформаційні системи та мережі. С. 263–275. Бібліографія: 36 назв.
10. Щодо розвитку туризму в Україні в умовах підвищених епідемічних ризиків // Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://nm-viss.gov.ua/sites/default/files/2020-06/turyz-ukraini.pdf>
11. Світлична В. Ю. Туристична сфера: пошук шляхів подолання кризи в умовах глобальних карантинних обмежень // Комунальне господарство міст, 2020. Том 5. Випуск 158. С. 24–31.

References

1. Ghumenjuk V. V. Strakhuvannja dijajlnosti turystychnykh pidpryjemstv / V. V. Ghumenjuk // Finansy Ukrainy. 2004. # 4. S. 128–135.
2. Ovcharov A. Razvitie mezhdunarodnogo turizma: faktory riska / A. Ovcharov // Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya. 2008. № 9, Sentyabr. S. 48–57.
3. Brych V., Kramarchuk S. Upravlinnja ryzykamy u turystychnomu biznesi // Naukovi zapysky Ternopil'skogo nacional'nogho pedagoghichnogho universytetu imeni Volodymyra Ghnatjuka. Ser. Gheoghrafija. 2010. # 2 (28). S. 105–110. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/NZTNPU/geogr/2010_2/4/002Brich.pdf
4. Bilecika I. M., Kartashevsjka I. F., Plugharj O. V. Orghanizacija pidpryjemnyckoji dijajlnosti u turyzmi: navchalnyj posibnyk / za zagh. red. S. Ju. Cjokhly. Simferopolj: DIAJPI, 2011. 244 s.

5. Strjeljcov O.S. Upravlinnja finansovymy ryzykamy v systemi strateghichnogho upravlinnja finansovoju bezpekoju pidpryjemstv // Visnyk DITB. 2011. # 15. S. 84–86. URL: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/V_Ditb/2011_15/Strelcov.pdf
6. Semenjutina T.V. Ekonomichni ryzyky, nebezpeky, zagrozy: sutnistj ta vzajemozv'jazok // Ekonomichnyj prostir. 2012. # 68. S. 106–113.
7. Boghdan N.M., Sukhorukova O.P. Doslidzhennja ryzykiv u turyzmi. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2016_10_32.
8. Ryzyk. Vikipedija — viljna encyklopedija: oficijnyj sajt. URL: <https://uk.wikipedia.org/Ryzyky>.
9. Rishnjak I.V. Systemnyj analiz kateghorij ryzyku ta nevyznachenosti / I.V. Rishnjak // Visnyk Nacionalnogho universytetu «Ljvivsjska politehnika». 2003. # 489: Informacijni systemy ta merezhi. S. 263–275. Bibliografija: 36 nazv.
10. Shhodo rozvytku turyzmu v Ukraini v umovakh pidvyshhenykh epidemichnykh ryzykiv // Nacionalnyj instytut strategichnykh doslidzhenj. URL: <https://nm-viss.gov.ua/sites/default/files/2020-06/turyz-ukraini.pdf>
11. Cvitlychna V. Ju. Turystychna sfera: poshuk shljakhiv podolannja kryzy v umovakh ghlobalnykh karantynnykh obmezhenj // Komunaljne ghospodarstvo mist, 2020. Tom 5. Vypusk 158. S. 24–31.

Стаття надійшла до редакції 19.01.2021

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

Електронне наукове видання

«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»

Электронное научное издание

**«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ И НАЦИОНАЛЬНАЯ
БЕЗОПАСНОСТЬ»**

Electronic scientific publication

«PUBLIC ADMINISTRATION AND NATIONAL SECURITY»

№ 1 (17)

Головний редактор — *Романенко Є.О.*

Київ 2021

Видано у авторській редакції

Підписано до публікації 28.02.2021

Адреса редакції:

04070, м. Київ, Андріївський узвіз, буд. 11, оф. 68

Контактний телефон: +38(044) 222 58 89

Контактний телефон: +38(067) 401 84 35

E-mail: editor@inter-nauka.com