

ISSN 1684-8489

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ імені В. Н. КАРАЗІНА

№
1(60)

No.
1(60)

**АКТУАЛЬНІ
ПРОБЛЕМИ
ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ**

**PRESSING
PROBLEMS
OF PUBLIC
ADMINISTRATION**

*Збірник наукових
праць*

*Collection of Scientific
Works*

ХАРКІВ – 2022 – KHARKIV

Статті наукового збірника, що згруповані в сім розділів, висвітлюють проблемні питання теорії та історії державного управління, функціонування механізмів державного управління, регіонального управління та місцевого самоврядування, державної служби, політичних і правових засад державного управління, світового досвіду в даній сфері, соціальної та гуманітарної політики.

Для науковців, державних службовців, слухачів, студентів і викладачів, які цікавляться проблемами державного управління.

*Затверджено до друку вченою радою
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
протокол № 15 від 27 вересня 2022 р.*

З 2005 р. збірник включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук.
Наказом Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 №1643
збірнику присвоєно категорію “Б” (зі змінами від 09.08.2022 № 724).

Галузь знань «Публічне управління та адміністрування»
відповідно до чинного переліку галузей знань

З 2017 р. збірник індексується в міжнародній наукометричній базі
Index Copernicus International (ICV 2017:46.08)
<https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=43088>.

Головний редактор

Дунаєв Ігор Володимирович, д-р наук з держ. упр., проф., ННІ «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, Україна

Редакційна колегія:

Бєлова Людмила Олександрівна, д-р соціол. наук, проф., ННІ «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, Україна;
Дегтярьова Ія Олександрівна, д-р наук з держ. упр., проф., ННІ менеджменту та психології
ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, Україна;
Дзюндзюк Вячеслав Борисович, д-р наук з держ. упр., проф., ННІ «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, Україна;
Єрмолаєва Еліта, д-р філос., доц., Інститут бізнесу і управлінських наук Латвійського університету
природничих наук і технологій, Латвія;
Клих Яцек, д-р екон. наук, проф., Краківський економічний університет, Польща;
Ковальова Тетяна Володимирівна, д-р наук з держ. упр., доц., ННІ «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, Україна;
Колісніченко Наталя Миколаївна, д-р наук з держ. упр., проф., ННІ публічної служби і управління
Національного університету «Одеська політехніка», Україна;
Круглов Віталій Вікторович, д-р наук з держ. упр., доц., Харківський національний університет
будівництва і архітектури, Україна;
Копчевська Катажина, д-р філос., доц., Варшавський університет, Польща;
Куц Юрій Олексійович, д-р наук з держ. упр., проф., ННІ «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, Україна;
Лукс Габор, д-р екон. наук, проф., Угорська академія наук, Угорщина;
Олійник Наталя Іванівна, д-р наук з держ. упр., проф., Харківський національний університет міського
господарства імені Бекетова, Україна;
Петрос Ольга Михайлівна, д-р наук з держ. упр., проф., Інститут вищої освіти НАПН України, Україна;
Поступна Олена Вікторівна, д-р наук з держ. упр., проф., ННВЦ Національного університету цивільного
захисту України, Україна;
Саханько Сергій Єгорович, д-р наук з держ. упр., проф., ННІ публічної служби і управління Національного
університету «Одеська політехніка», Україна;
Сорокіна Наталія Григорівна, д-р наук з держ. упр., доц., ННІ державного управління Національного
технічного інституту «Дніпровська політехніка», Україна;
Томаш Коссовски, д-р філос., доц., Університет Адама Міцкевича у Познані, Польща;
Фаггіан Алессандра, д-р філос., проф., Науковий інститут Gran Sasso, Італія

Відповідальний за випуск д-р наук з держ. упр., проф. **І. В. Дунаєв**

Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна. –
2022. – № 1 (60). – 144 с.

Адреса редакційної колегії:
61001, м. Харків, просп. Героїв Харкова, 75, тел. (057) 732-32-55,
електронна адреса: arpu_journal_idu@karazin.ua

The collection of scientific works comprises seven sections and elucidates problems theory and history of public administration, philosophy of public administration, functioning of mechanisms of public administration, local government and public service.

This publication is designed for scientists, public servants, undergraduate and graduate students, professorial staff interested in addressing problems of public administration.

*Approved for publication by the Academic Council
Kharkiv National University named after V. N. Karazin,
protocol number 15 from 26.09.2022.*

Since 2005 he has been included in the list of scientific professional publications of Ukraine, in which the results of dissertations for the degree of Doctor and Candidate of Sciences can be published.

By order of the Ministry of Education and Science of Ukraine from 28.12.2019 No. 643
the collection was assigned category "B" (as amended from 09.08.2022 No. 724).

Field of knowledge "Public management and administration"
in accordance with the current list of fields of knowledge.

Since 2017 collection has been indexed by
Index Copernicus International (ICV 2017:46.08)
<https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=43088>.

Chief Editor

Dunayev Igor Volodymyrovych, Dr. of Public Administration, Full Professor, ERI of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine

Editorial board:

Byelova Liudmyla Oleksandrivna, Dr. of Sociology, Full Professor, ERI of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine;

Dehtyarova Iya Oleksandrivna, Dr. of Public Administration, Full Professor, NNI of Management and Psychology DZVO "University of Education Management" National Academy of Sciences of Ukraine, Ukraine;

Dziundziuk Viacheslav Borysovych, Dr. of Public Administration, Full Professor, ERI of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine;

Faggian Alessandra, Dr. of Economics, Full Professor, Gran Sasso Science Institute, Italy;

Jermolayeva Elita, PhD in Economics, Latvia University of Life Sciences and Technologies, Latvia;

Klich Jacek, Dr. of Economics, Full Professor, University Economics of Krakow, Poland;

Kovalova Tetyana Volodymyrivna, Dr. of Public Administration, Associate Professor, ERI of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine;

Kolisnichenko Natalya Mykolaivna, Dr. of Public Administration, Full Professor, IPSA Odessa Polytechnic National University, Ukraine;

Kruhlov Vitalii Viktorovych, Dr. of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv National University Construction and Architecture, Ukraine;

Kopczewska Katarzyna, Dr. of Economics, Associate Professor, University of Warsaw, Poland;

Kuts Yurii Oleksiiovych, Dr. of Public Administration, Full Professor, ERI of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine;

Lux Gabor, Dr. of Economics, Full Professor, Hungarian Academy of Sciences, Hungary;

Oliinyk Natalya Ivanivna, Dr. of Public Administration, Full Professor, Beketov Kharkiv National University of Urban Economy, Ukraine;

Petroye Olga Mykhaylivna, Dr. of Public Administration, Full Professor, Institute of Higher Education of the NAES of Ukraine, Ukraine;

Postupna Olena Viktorivna, Dr. of Public Administration, Full Professor, ESPC of the National University of Civil Defense of Ukraine, Ukraine;

Sakhanienko Serhiy Yehorovych, Dr. of Public Administration, Full Professor, IPSA Odessa Polytechnic National University, Ukraine;

Sorokina Nataliya Hryhorivna, Dr. of Public Administration, Associate Professor, ESI of State Administration National Dnipro University of Technology, Ukraine;

Tomasz Kossowski, PhD in Geography, Associate Professor, University of Adam Mitsevycha in Poznan, Poland

Responsible for publication Dr. of Public Administration, Full Professor **I. V. Dunayev**

Pressing Problems of Public Administration : Collection of Scientific Work. – Kharkiv : V. N. Karazin Kharkiv National University. – 2022. – No. 1 (60). – 144 p.

Editorial Board Address:
61001, Kharkiv, ave. Heroiv Kharkiv, 75, tel. (057) 732-32-55
e-mail: apdu_journal_idu@karazin.ua

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Карамішев Дмитро Васильович, Гордієнко Людмила Петрівна,
Литевиненко Микола Іванович*

Цивільно-військова взаємодія у сфері організації лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України 6

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Живило Євген Олександрович

Ситуаційний центр Міністерства оборони України – модель завчасного виявлення та аналізу кризових ситуацій сектору безпеки держави 27

Харченко Тетяна Олександрівна

Проектування структурного концепту оцінки міжнародної позиції України у світовому контексті державної фінансово-економічної підтримки агросектору 42

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Круглов Віталій Вікторович

Державно-приватне партнерство як інструмент інфраструктурного відновлення українських міст 62

ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ковальова Тетяна Володимирівна

Правова інституціоналізація публічного управління в умовах суспільних трансформацій 77

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ

Євдокимов Вадім Олександрович

Управління вчинками підлеглих: як забезпечити точність службового покарання? 91

Олешко Олексій Миколайович

Державництво і патріотизм як необхідні умови професіоналізму публічного службовця 103

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Басюк Олександр Петрович

Цифрові технології в оптимізації бюджетного процесу: кращий світовий досвід та висновки для України 116

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Сичова Вікторія Вікторівна, Гонюкова Лілія Василівна

Гендерний аналіз в управлінні соціальним розвитком в умовах збройної агресії Росії проти України 132

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Karamyshev D. V., Hordiienko L. P., Lytvynenko M. I.,*
Civil-military interaction to organize a medical evacuation support of the Armed
Forces of Ukraine 6

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Zhyvylo Y. O.*
Situation Center of the Ministry of Defense of Ukraine - a model of early detection
and analysis of crisis situations in the state security sector 27
- Kharchenko T. O.*
Designing the structural concept of estimating the international position of Ukraine
in the world context of state financial and economic support to the agricultural sector..... 42

REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT

- Kruhlov V. V.*
Public-private partnership as a tool for infrastructural recovery of Ukrainian cities.... 62

POLITICAL AND LEGAL PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Kovalova T. V.*
Legal institutionalization of public governance within recent social transformations77

PUBLIC SERVICE: ASPECTS AND PRACTICE

- Yevdokymov V. A.*
Management of subordinates' actions: how to ensure the accuracy
of official punish? 91
- Oleshko O. M.*
Statecraft and patriotism as necessary preconditions for professionalism
of public servant 103

WORLD EXPERIENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION

- Basiuk O. P.*
Digital technologies in optimization of the budget process: best international
experience and conclusions for Ukraine..... 116

SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

- Sychova V. V., Honiukova L. V.*
Gender analysis in the management of social development in the conditions
of russia's armed aggression against Ukraine..... 132

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-01>

УДК 351.86:355.72

Дмитро Васильович Карамішев,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри соціальної та гуманітарної політики
навчально-наукового інституту “Інститут державного управління”
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
м. Харків, Україна

e-mail: dvk1vip@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-1617-3240>

Людмила Петрівна Гордієнко,
кандидат медичних наук, доцент,
завідувач кафедри медицини катастроф та військової медицини
Полтавського державного медичного університету,
м. Полтава, Україна

e-mail: hordiienko.82@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-2157-7573>

Микола Іванович Литвиненко,
підполковник медичної служби, викладач закладу вищої освіти
кафедри медицини катастроф та військової медицини
Полтавського державного медичного університету,
м. Полтава, Україна

e-mail: litvinenkon451@gmail.com

ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВА ВЗАЄМОДІЯ У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ ЛІКУВАЛЬНО-ЕВАКУАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

Анотація. Досліджено комплексну проблему становлення та розвитку цивільно-військової взаємодії у сфері організації лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України в умовах функціонування єдиного медичного простору. Метою дослідження є обґрун-

Як цитувати: Карамішев Д. В., Гордієнко Л. П., Литвиненко М. І. Цивільно-військова взаємодія у сфері організації лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 1 (60). С. 6–26. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-01>.

In cites: Karamyshev D. V., Hordiienko L. P., Lytvynenko M. I. (2022). Civil-military interaction to organize a medical evacuation support of the Armed Forces of Ukraine. *Pressing Problems of Public Administration*, 1(60), 6–26. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-01> [in Ukrainian].

© Карамішев Д. В., Гордієнко Л. П., Литвиненко М. І., 2022

тування концептуальних положень, узагальнення організаційно-правових засад та методичних підходів і формування пропозицій стосовно унормування діяльності структур цивільно-військової взаємодії у напрямі розв'язання комплексу міжвідомчих питань щодо організації та розвитку системи лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України.

Досліджено комплексну проблему становлення та розвитку цивільно-військової взаємодії у сфері організації лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України в умовах функціонування єдиного медичного простору. Метою дослідження є обґрунтування концептуальних положень, узагальнення організаційно-правових засад та методичних підходів і формування пропозицій стосовно унормування діяльності структур цивільно-військової взаємодії у напрямі розв'язання комплексу міжвідомчих питань щодо організації та розвитку системи лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України.

З'ясовано, що дієвим інструментом розв'язання проблем лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України є запровадження ефективних механізмів цивільно-військової взаємодії та налагодження діяльності відповідних структур, що передбачає зокрема формування організаційно-правових засад такої взаємодії в контексті реалізації воєнно-медичної доктрини України та на основі чіткого розуміння оперативних потреб у лікувально-евакуаційно-го забезпеченні військ в умовах воєнного стану.

Встановлено, що необхідність інтеграції в єдиний медичний простір України передбачає побудову цілісної системи лікувально-евакуаційного забезпечення військ у поєднанні з ресурсними можливостями цивільної системи охорони здоров'я, а також визначає єдність поглядів на організацію, тактику та порядок застосування сил і засобів медичних служб та забезпечує спроможність цивільних закладів охорони здоров'я для лікувально-евакуаційного забезпечення військовослужбовців, що є важливим військово-медичним чинником такої співпраці.

Запропоновано чітке розуміння, щодо спроможностей лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України на основі конкретних підходів, до яких слід віднести такі, що сприятимуть здійсненню управління лікувально-евакуаційним забезпеченням на відповідних рівнях; проведенню ефективних лікувально-евакуаційних заходів та відповідного забезпечення, а також заходів медичного захисту особового складу військ тощо. Доведено важливість визначення та чіткого розмежування рівнів медичної допомоги та необхідних ресурсів, що надає можливість відпрацювати реальну міжвідомчу цивільно-військову взаємодію та налагодити систему лікувально-евакуаційного забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України в умовах єдиного медичного простору.

Ключові слова: механізми цивільно-військової взаємодії, лікувально-евакуаційне забезпечення Збройних Сил України, інтеграція в єдиний медичний простір, сили і засоби медичних служб.

Постановка проблеми. Забезпечення спроможності усїєї складної системи державного управління вчасно виявляти проблеми в засобах організації лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України у період воєнного стану та налагоджувати міжсуб'єктну взаємодію в умовах єдиного медичного простору вимагає реальних практичних дій щодо узгодження та координації суб'єктів цивільно-військової взаємодії. Це потрібно для сприяння досягненню стратегічних цілей, а також суттєвого переформатування взаємовідносин між органами військового управління, іншими органами публічної влади та громадськими інституціями в контексті реалізації воєнно-медичної доктрини України.

Виходячи з цього, проблема реалізації державної політики цивільно-військової взаємодії щодо організації та розвитку системи лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України, її організаційно-правових засад на основі міжнародних стандартів на сучасному етапі вимагає наукового супроводу та відповідних досліджень, спрямованих на реалізацію євроінтеграційних прагнень України у сфері національної безпеки і оборони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз свіжих літературних джерел свідчить про наявність проблемних питань та несформованості

механізмів цивільно-військової взаємодії щодо організації забезпечення Збройних Сил України: Б. Бернадський, Н. Васюкова, С. Денисенко, Р. Додонов, Ю. Калагін, В. Коваленко, І. Коропатнік, В. Кушнір, Р. Лиман, В. Настюк, О. Ноздрачов, О. Оліфіров, С. Петков, І. Рущенко, О. Сальникова, В. Тарасов, В. Хміля, Р. Шаповал, І. Шопіна та ін.

Проблемні питання організації лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України, інших військових формувань у сфері національної безпеки та оборони висвітлені у працях таких вітчизняних науковців: М. Бадюк, А. Бакай, В. Білий, М. Білоус, А. Бондаревський, А. Верба, П. Волянський, І. Голованова, А. Гудима, К. Гуменюк, В. Дорош, В. Жаховський, В. Іванов, Д. Ковида, О. Краснова, В. Крилюк, А. Коваль, В. Кузьмін, О. Мазуренко, Я. Радиш, Г. Рошцін, С. Синельник, І. Сличко, Г. Цимбалюк, О. Шматенко та ін.

Серед основних проблем функціонування сил оборони в умовах існуючих та потенційних загроз, пов'язаних зокрема з дією воєнного стану та необхідністю збереження життя і здоров'я військовослужбовців Збройних Сил України і потребують вирішення шляхом розроблення відповідного комплексу дієвих заходів, на особливу увагу заслуговує проблема створення належної системи лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України та інших складових сил оборони здатної ефективно та раціонально використовувати медичні ресурси в рамках єдиного медичного простору. Необхідність її розв'язання зумовлює потребу в послідовному та цілеспрямованому розвитку необхідних спроможностей.

Зазначена проблема надзвичайно актуальна і потребує чіткого визначення сутності та складових реалізації державної політики щодо цивільно-військової взаємодії лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України, а також наукового обґрунтування дієвих механізмів щодо її вирішення та розв'язання відповідних практичних завдань за міжнародними стандартами в умовах європейської інтеграції України.

Мета статті є обґрунтування концептуальних положень, узагальнення організаційно-правових засад та методичних підходів і формування пропозицій стосовно унормування діяльності структур цивільно-військової взаємодії для розв'язання цілого комплексу міжвідомчих питань для організації та розвитку системи лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України.

Застосована методологія і методи. Аналіз міжнародного права, законодавчих та нормативно-правових документів України, публікації у відкритих наукових джерелах. Бібліографічний, семантичний та аналітичний методи – для аналізу, узагальнення та систематизації законодавства і нормативно-правових актів України, що регламентують державні і галузеві процеси цивільно-військового співробітництва; системний та функціональний аналіз організації діяльності відповідних структур військового управління та медичного забезпечення Збройних Сил України; емпіричні методи: спостереження, прогнозування і експертний фортсайт.

Виклад основного матеріалу. Основою цивільно-військової взаємодії в Україні є готовність та здатність органів державної влади, усіх складових сектору безпеки і оборони, органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, за необхідності, на функціонування в умовах воєнного стану та відсічі збройній агресії, а також готовності населення і території держави до оборони [6].

Початком процесу інституціалізації цивільно-військової взаємодії у сфері організації системи екстремальної медицини та лікувально-евакуаційного забезпечення в Україні можна вважати результати спільної колегії Міністерства оборони і Міністерства охорони здоров'я України та прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 1995 р. № 819 “Про взаємодію медичних служб Збройних Сил та інших військових формувань України із державною системою охорони здоров'я і про створення загальнодержавної системи екстремальної медицини”, якою фактично започатковано створення загальнодержавної системи екстремальної медицини і розроблені підвалини цивільно-військової взаємодії у сфері охорони здоров'я [25].

На виконання Закону України “Про правовий режим воєнного стану” [8] для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, указом Президента України утворені військові адміністрації [42]. При цьому органи державної влади та органи військового управління наділені певними повноваженнями та функціями у сфері оборони України в умовах воєнного стану щодо відсічі збройній агресії, а також готовності населення і території держави до оборони [6].

Спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України при загальному керівництві Генерального штабу Збройних Сил України, а з інших питань – Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень [8].

За умов уведення в Україні воєнного стану [5], до надзвичайно важливих завдань держави, які необхідно вирішувати спільно органами влади, органами військового управління і громадянами України, слід віднести розбудову цілісної системи територіальної оборони України відповідно до Закону України “Про основи національного спротиву” [7].

Окремі організаційно-правові питання цивільно-військової взаємодії, спільної діяльності з координації Збройних Сил України та органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій визначаються спеціальними нормативно-правовими актами [15].

Відносно правового режиму цивільно-військової взаємодії, то він передбачає здійснення комплексу заходів із спільної діяльності Збройних Сил України, інших організаційних структур, утворених відповідно до законів України, який передбачає співробітництво та взаємодію з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, волонтерськими організаціями та громадянами з метою координації їхніх спільних дій та забезпечення умов для виконання покладених на них завдань та функцій, зокрема у вирішенні проблемних питань життєдіяльності цивільного населення з використанням військових та невійськових сил та засобів [23; 34].

У Законі України “Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави” “цивільно-військові відносини” поняття відносно нове і визначається як “сукупність правових взаємовідносин між суспільством та складовими частинами Воєнної організації держави які охоплюють політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші процеси у сфері національної безпеки і оборони” [4].

За умов воєнного стану, розв'язання завдань, спрямованих на налагодження дієвих і ефективних механізмів координації та цивільно-військової взаємодії органів виконавчої влади та органів військового управління з іншими суб'єктами взаємодії, зокрема неурядовими організаціями, у т.ч. міжнародними, волонтерськими організаціями та громадськими рухами, бізнес-структурами та органами самоорганізації населення на рівні обласних та районних військових адміністрацій, а також військових адміністрацій населених пунктів, керівниками та посадовими особами відповідних адміністрацій, на основі транспарентності та чіткого розуміння оперативних потреб набуває особливо важливого значення та потребує подальших наукових досліджень, спрямування яких передусім має зосередитися на формуванні та відпрацюванні алгоритмізованої системи оперативного управління відповідними силами, засобами, допоміжними ресурсами та інструментами на основі міжнародного досвіду реалізації відповідних програм і проєктів, а також стандартів, протоколів, регламентів, правил і процедур, адаптованих до сучасних українських реалій [10].

Таким чином ми бачимо, що нові виклики національній безпеці обумовлюють нагальну необхідність пошуку інструментарію, за допомогою якого стане можливою організація узгодженої взаємодії Міністерства оборони України з іншими військовими формуваннями та державними структурами [11].

Отже, публічне управління у сфері цивільно-військової взаємодії спрямоване на формування ефективної взаємодії між Збройними Силами України, органами державної влади та інституціями громадянського суспільства в умовах гібридних загроз.

Зважаючи на вищезазначене, серед визначень поняття цивільно-військова взаємодія з позиції інтеграції в систему публічного управління на нашу думку слушним є розуміння цього процесу і явища як форми нормативно визначених, цілеспрямованих та регламентованих відносин між Збройними Силами України, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими інституціями, іншими суспільними утвореннями у мирний час та під час воєнного стану.

Розглядаючи цивільно-військову взаємодію з позиції не лише інтеграції в систему публічного управління, а й у систему Глобального Врядування (Good Governance) [9], слід акцентувати увагу на тому, що формування відповідної системи у державі передбачає активне залучення до співпраці та адаптації до умов роботи в Україні міжнародних неурядових організацій, у т.ч. гуманітарних місій та інтернаціональних волонтерських рухів, а також міжнародних аналітичних центрів, науково-освітніх та експертних організацій, які мають досвід протидії гібридним загрозам та діяльності в умовах перманентних збройних конфліктів.

Як приклад такої кооперації з міжнародними організаціями та створення міжгалузевого експертного середовища можна зазначити проєкт ЄС Erasmus+ "WARN" (Project "Academic Response to Hybrid Threats – WARN" 610133-EPP-1-2019-1-FI-EPPKA2-SVHE-JP) спільної роботи професіоналів різних галузей для сприяння міжсекторальній співпраці у сфері запобігання та реагування на гібридні загрози та підвищення громадянської стійкості гібридним загрозам в Україні [45].

Отже, цивільно-військова взаємодія передбачає різні форми та різні підходи до здійснення відповідної діяльності, а також комунікації не лише з

органами військового управління, а й з цивільними структурами, у т. ч. міжнародними та використання їх емпіричного досвіду і залучення не лише технічної допомоги, а й інформаційних та інтелектуальних ресурсів.

За умов дії воєнного стану в Україні, метою цивільно-військової взаємодії є забезпечення належних умов для виконання покладених на Збройні Сили України завдань за призначенням на різних рівнях їх застосування задля досягнення цілей під час проведення військових операцій шляхом співробітництва Збройних Сил України з органами публічної влади, місцевого самоврядування, організаціями, підприємствами та установами і населенням у межах зони відповідальності для забезпечення виконання місії. Така діяльність передбачає зокрема такі форми кооперації:

1) створення системи цивільно-військової взаємодії – сукупність функціонально взаємопов'язаних суб'єктів (органів, сил, засобів) Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та об'єктів цивільного середовища, а також технологій впливу на них з метою створення умов для успішного виконання військами (силами) завдань [15];

2) організація цивільно-військової взаємодії – спільна, цілеспрямована, організована та постійна діяльність командувачів, командирів (начальників), штабів, структур цивільно-військового співробітництва, спрямована на встановлення та підтримання на належному рівні зв'язків з об'єктами цивільного середовища [15];

3) оцінка цивільного середовища – збір, аналіз, систематизація, узагальнення інформації щодо цивільного середовища з подальшим прогнозуванням його впливу (загалом або окремих чинників) на виконання військами завдань за призначенням у визначеному районі (регіоні) у конкретний період часу [16];

4) підтримка дій військ (сил) – попереджувальна діяльність структур цивільно-військового співробітництва спрямована на мінімізацію негативно-го впливу цивільного середовища на дії військ (сил), забезпечення у разі необхідності доступу військ (сил) до ресурсів у цивільному середовищі [15];

5) цивільно-військові відносини – сукупність правових взаємовідносин між суспільством та складовими частинами Воєнної організації держави, які охоплюють політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші процеси у сфері національної безпеки і оборони [4];

6) цивільно-військові операції – це діяльність, що виконується призначеними військовими підрозділами, які встановлюють, підтримують, здійснюють або впливають на відносини між військовими силами і місцевим населенням та установами з метою досягнення або відновлення і безпосередньої підтримки стабільності в регіоні або в країні [14].

Серед основних принципів, які ґрунтовно відбудовують діяльність структур цивільно-військової взаємодії у редакції Воєнної доктрини України зазначено зокрема, такі, як: пріоритетне виконання воєнних цілей і завдань; економне використання наявних ресурсів; залучення максимально більшої кількості учасників взаємодії; наступництво; координація й узгодженість дій усіх учасників взаємодії тощо [38], що на той момент також враховувало функціонування чотирьох осередків оперативного командування та відповідний розподіл на адміністративно-територіальні зони відповідальності військово-медичних клінічних центрів за медичне забезпечення військових частин

Збройних Сил України [17]. Виходячи із цих принципів, слід вказати на три компоненти їх реалізації.

По-перше, спільність цілей передбачає створення таких умов, де найбільш дієвим та ефективним способом формування стійких цивільно-військових відносин є усвідомлення та взаємне визнання спільної мети та завдань основних суб'єктів цивільно-військової взаємодії.

По-друге, пріоритетність виконання завдань, поставлених військам (пріоритетність місії), передбачає здійснення комплексу заходів, де досягнення успіху військової місії має пріоритет у всіх випадках, навіть, коли чинники воєнних дій стосовно цивільного населення справляють значний психологічний вплив на діяльність структур цивільно-військової взаємодії.

По-третє, концентрація зусиль усіх відповідальних сторін передбачає концентрацію всіх ресурсів доступних для використання у зоні збройного конфлікту задля забезпечення дієвості та ефективності взаємодії.

Щодо основних функцій цивільно-військової взаємодії Збройних Сил України, то до пріоритетних з них належить забезпечення підтримки дій військ, яка включає зокрема організацію та координацію доступу військ (сил) до ресурсів цивільного середовища у разі виникнення такої необхідності. Йдеться саме про військово-медичний чинник та відповідну складову ресурсного забезпечення Збройних Сил України, що ґрунтовно відображено в положеннях Воєнно-медичної доктрини України [26].

За результатами спільної колегії Міністерства оборони і Міністерства охорони здоров'я України Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 1995 р. № 819 "Про взаємодію медичних служб Збройних Сил та інших військових формувань України із державною системою охорони здоров'я і про створення загальнодержавної системи екстремальної медицини" [25] започатковано створення загальнодержавної системи екстремальної медицини і розроблені підвалини цивільно-військової взаємодії у сфері охорони здоров'я.

Згідно з Наказом Міністерства оборони України від 10.12.2019 р. № 624 "Про внесення змін до Переліку органів військового управління, юрисдикція яких поширюється на всю територію України" [18], формування Командування Медичних сил Збройних Сил України передбачає об'єднання медичної служби під єдине керівництво командувача медичних сил, який підпорядковується головнокомандувачу Збройних Сил України. До основних завдань Командування Медичних сил Збройних Сил України слід віднести:

- виконання заходів лікувально-евакуаційного забезпечення, спрямованих на досягнення та підтримання рівня готовності, необхідного для виконання завдань Збройних Сил України, силами і засобами інших складових сил оборони, які залучаються до оборони держави;

- організацію планування, застосування, підготовки та управління військовими частинами, закладами охорони здоров'я Збройних Сил України;

- формування єдиного інформаційного простору Медичних сил Збройних Сил України, інших складових сил оборони;

- забезпечення реалізації державної політики щодо охорони здоров'я особового складу Збройних Сил України, лікувально-евакуаційного забезпечення військовослужбовців [33].

"Воєнно-медична доктрина України", як документ стратегічного характеру, наголошує на формуванні цілісної системи і відповідних заходів з лікувально-евакуаційного забезпечення військ (сил) у поєднанні з ресурсни-

ми можливостями цивільної системи охорони здоров'я" [26], яка передбачає низку положень відносно того, що в основному надання медичної допомоги хворим і пораненим військовослужбовцям на третьому і четвертому рівнях лікувально-евакуаційного забезпечення проводиться переважно в закладах цивільної системи охорони здоров'я, що відповідає її рівням медичної допомоги [35].

Збройні Сили України та інші військові формування, які залученні до прийняття нормативно-правових актів та керівних документів щодо реалізації положень Воєнно-медичної доктрини України, формують необхідний комплект сил і засобів медичних служб, готують пропозиції до проекту основних показників оборонного замовлення, створюють та утримують у постійній готовності визначену кількість сил і засобів [26]. При цьому, військово-медичний чинник визначає єдність поглядів на організацію, тактику та порядок застосування сил і засобів медичних служб та системи охорони здоров'я цивільного населення як у мирний час, так і під час дії особливого періоду. За таких умов, Міністерство охорони здоров'я України забезпечує готовність закладів охорони здоров'я, інших необхідних сил та засобів, визначених актами Кабінету Міністрів України, для надання медичної допомоги військовослужбовцям.

Основою системи охорони здоров'я військовослужбовців є медичні служби (військово-медичні підрозділи, військові заклади охорони здоров'я та органи управління лікувально-евакуаційним забезпеченням), а також визначена кількість закладів охорони здоров'я системи охорони здоров'я цивільного населення. Медичні служби провадять свою діяльність в єдиному медичному просторі держави шляхом дотримання законодавства з питань охорони здоров'я, стандартів медичної допомоги та клінічних протоколів [26].

Відносно визначення єдиного медичного простору, то він являє собою систему організації надання медичної допомоги, яка об'єднує всі медичні ресурси держави спільним управлінням і визначеними механізмами фінансування та забезпечує доступність, якість і ефективність усіх видів медичної допомоги всім громадянам України, у тому числі і військовослужбовцям [12].

Отже, інтеграція системи лікувально-евакуаційного забезпечення військ в єдиний медичний простір України передбачає функціональне поєднання сил і засобів медичних служб та системи охорони здоров'я цивільного населення з метою максимальної реалізації їх спроможностей щодо ефективного медичного забезпечення військ. Склад сил і засобів медичних служб та система лікувально-евакуаційного забезпечення військ мають забезпечувати збереження і зміцнення здоров'я військовослужбовців, своєчасне та ефективне надання медичної допомоги у разі поранень, уражень, захворювань та якнайшвидше відновлення боєздатності.

Процес надання медичної допомоги пораненим (хворим) військовослужбовцям здійснюється за видами у медичних підрозділах військових частин і з'єднань, закладах охорони здоров'я за територіальним принципом. Медичні підрозділи та заклади охорони здоров'я є основою для формування етапів медичної евакуації (рівнів лікувально-евакуаційного забезпечення), кількість, місце їх розгортання, вид і обсяг медичної допомоги яких визначаються умовами оперативної і бойової обстановки та величиною санітарних втрат.

Щодо медичної допомоги пораненим (хворим), то вона надається на тих етапах медичної евакуації (рівнях медичного забезпечення), де вона може

бути надана у найкоротший строк та у найбільш повному обсязі з урахуванням наявних сил і засобів та можливостей медичної евакуації [26]. Сучасне усвідомлення ролі військовослужбовців у процесі лікувально-евакуаційного забезпечення полягає у тому, що всі військовослужбовці є не лише об'єктами, а й повноцінними і рівноправними учасниками – суб'єктами медичного забезпечення і мають володіти практичними навичками з надання домедичної допомоги у порядку самодопомоги та взаємодопомоги за міжнародними стандартами ТССС “Tactical Combat Casualty Care” [44].

Загальні положення, принципи і вимоги щодо організації лікувально-евакуаційного забезпечення військ розробляються та застосовуються на підставі законодавства з питань охорони здоров'я, стандартів медичної допомоги і клінічних протоколів, військово-медичних стандартів, з урахуванням вимог. При цьому, готовність медичних служб до медичного забезпечення військ має забезпечуватися досягненням сумісності з відповідними структурами збройних сил держав – членів міжнародних організацій у сфері безпеки або багатонаціональних військових формувань шляхом впровадження відповідних міжнародних настанов, стандартів, принципів та відповідних критеріїв лікувально-евакуаційного забезпечення військ, що передбачає єдині погляди на: планування, організацію та порядок надання медичної допомоги; формування необхідної структури сил і засобів медичних служб; організацію медичного постачання та поповнення медичного майна; підготовку та використання медичних та фармацевтичних працівників; медичний облік та обмін медичною інформацією; організацію взаємодії для ефективного використання медичних ресурсів тощо [26].

Реалізація державної політики стосовно організації та розвитку системи лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України за міжнародними стандартами має здійснюватися шляхом урахування відповідних вимог у законодавстві з питань охорони здоров'я військовослужбовців, формування необхідної структури та кількості сил і засобів медичних служб та організації лікувально-евакуаційного забезпечення військ, а також шляхом пошуку альтернативних форм і способів залучення ресурсів, у тому числі й з урахуванням цивільної складової.

Запровадження передових практик та міжнародних стандартів медичного забезпечення ЗСУ, звичайно, реалізується на стратегічному рівні шляхом розробки та уведення в дію низки нормативних документів. Зокрема, Указом Президента України від 17 вересня 2021 р. № 473/2021 [39] було затверджено відповідний ключовий документ – Стратегічний оборонний бюлетень України.

Відповідно до Стратегії національної безпеки України [40], а також Стратегії воєнної безпеки України [41], Стратегічний оборонний бюлетень України визначає основні спроможності сил оборони, яких необхідно досягти та стратегічні цілі їх розвитку на період до 2025 р., основні завдання та очікувані результати їх досягнення.

На основі Стратегічного оборонного бюлетеня України розробляються та реалізуються державні цільові програми, спрямовані на розвиток складових сил оборони та розв'язання проблем їх медичного забезпечення, зокрема їх оснащення сучасними медичними та технічними засобами, створення необхідних запасів матеріально-технічних засобів, здійснення інших заходів з посилення спроможності функціонування Медичних сил Збройних Сил України. Передбачається, що лікувально-евакуаційне забезпечення буде спрямовано

на збереження життя і зміцнення здоров'я особового складу, запобігання виникненню і розповсюдженню хвороб, надання медичної допомоги військовослужбовцям, лікування і відновлення їх працездатності та боєздатності після поранень, захворювань і травм.

Щодо стратегічних цілей розвитку сил оборони, то їх реалізація передбачає виконання конкретних завдань. Як то, стратегічна ціль № 4 передбачає розвиненість та дієвість системи лікувально-евакуаційного забезпечення, що відповідає потребам ЗСУ для відсічі збройної агресії проти України. Зокрема, завдання № 4.6 передбачає створення ефективної системи лікувально-евакуаційного забезпечення, здатної на належному рівні забезпечити комплектування військ (сил) особовим складом, придатним за станом здоров'я до військової служби, збереження життя і зміцнення здоров'я військовослужбовців, своєчасне надання високоякісної та ефективної медичної допомоги, підтримання боєздатності військ відповідно до міжнародних стандартів [39].

Очікуваним результатом має бути створення системи лікувально-евакуаційного забезпечення ЗСУ, підвищення рівня міжвідомчої координації діяльності медичних служб сил оборони в єдиному медичному просторі, нарощення спроможності сил і засобів медичного забезпечення. Це передбачає здійснення комплексу заходів, зокрема:

1) удосконалення планування з метою ефективного управління силами і засобами лікувально-евакуаційного забезпечення військ (сил) на відповідних рівнях.

2) забезпечення чіткої координації та взаємодії діяльності медичних служб сил оборони, системи охорони здоров'я держави з ефективного та раціонального використання медичних ресурсів;

3) упровадження сучасних досягнень медичної науки, техніки і новітніх технологій, автоматизація лікувально-діагностичних процесів та інших технологічних видів діяльності;

4) підвищення рівня технічної оснащеності медичних підрозділів та закладів охорони здоров'я сучасною медичною спеціальною технікою та апаратурою для надання встановлених видів медичної допомоги.

Виходячи із зазначеного, щодо спроможностей лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України з урахуванням сучасних умов воєнного стану слід виділити такі: здатність організовувати та здійснювати управління медичним забезпеченням на відповідних рівнях; проводити належні лікувально-евакуаційні, санітарно-гігієнічні та протиепідемічні заходи, медичну розвідку, заходи медичного захисту особового складу від впливу уражаючих факторів радіаційного, хімічного та біологічного походження; здійснювати забезпечення новими зразками за номенклатурою медичного майна; ефективно застосовувати новітні зразки медичної та спеціальної техніки, зокрема евакуаційно-транспортні засоби, які технічно сумісні із засобами збройних сил держав – членів НАТО, для виконання спільних завдань з лікувально-евакуаційного забезпечення.

Попри важливість стратегічних рішень, щодо створення ефективної системи лікувально-евакуаційного забезпечення ЗСУ, вважаємо за важливе зупинитися на деяких окремих проблемах лікувально-евакуаційного забезпечення на тактичному рівні, оскільки це саме той рівень, де відбувається реалізація зазначеного комплексу заходів та безпосередньо відчуються наслідки невирішених на стратегічному і оперативному рівні проблем.

Запровадження єдиної нормативно-правової бази з питань охорони здоров'я, єдиних стандартів медичної допомоги, клінічних протоколів та інших галузевих стандартів та компонентів управління якістю у сфері охорони здоров'я [19], зумовило закладання підстав для формування цивільно-військової взаємодії в умовах функціонування єдиного медичного простору в Україні.

Щодо нормативних питань цивільно-військової взаємодії в умовах єдиного медичного простору, слід враховувати законодавство та нормативно-правові акти МОЗ України щодо регулювання діяльності цивільної складової такої взаємодії. Так, на виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 1074 та згідно з наказом МОЗ України від 20.02.2017 р. в рамках формування єдиного медичного простору вторинної ланки були сформовані засади щодо утворення госпітальних округів [20; 24]. Відповідно до наказу Міністерства охорони здоров'я від 18.12.2017 р. № 1621 [21], створення госпітальних округів дає змогу забезпечити: гарантований своєчасний доступ до надання вторинної (спеціалізованої) та екстреної медичної допомоги населенню [22; 31].

На законодавчому рівні визначено поняття Госпітальний округ, під яким розуміється сукупність закладів охорони здоров'я та фізичних осіб-підприємців, які зареєстровані в установленому законом порядку та одержали ліцензію на право провадження господарської діяльності з медичної практики, які забезпечують медичне обслуговування населення відповідної території [3].

Низкою постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України затверджено нормативно-правові акти з питань функціонування системи охорони здоров'я в Україні із регламентацією порядку дій та відповідальності за реалізацію відповідних нормативних документів. Так, зокрема, відповідно до Національної стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні суттєвих змін дістала нормативно-правова база, на основі якої регламентована діяльність системи охорони здоров'я в умовах її реформування.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України "Про утворення Національної служби здоров'я України", відповідний центральний орган виконавчої влади здійснює діяльність, яка спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я України [29]. Також, визначено її основні завдання і повноваження, серед яких основними є: виконання функцій замовника медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій; забезпечення функціонування електронної системи охорони здоров'я; здійснення оплати згідно з тарифом за надані пацієнтам медичні послуги (включаючи медичні вироби) та лікарські засоби за договорами про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій тощо.

Зі свого боку, Командування Медичних сил Збройних Сил України у взаємодії з відповідними структурними підрозділами Міністерства оборони України, Генерального штабу Збройних Сил України та військовими частинами і закладами Збройних Сил України мають сприяти постійному оновленню нормативно-правової бази щодо організації системи надання екстреної медичної допомоги та лікувально-евакуаційного забезпечення в практику діяльності військових закладів охорони здоров'я на основі міжнародних стандартів.

Як зазначає Верба А., з метою вдосконалення медичного забезпечення Збройних Сил України, відповідно до військово-адміністративного поділу території України [37], а також нормативно-правового врегулювання питання лікування військовослужбовців у цивільних закладах охорони здоров'я в Міністерстві оборони України було опрацьовано Проєкт Постанови Кабінету Міністрів України “Про удосконалення медичного забезпечення військовослужбовців, які беруть участь в антитерористичній операції на Сході України” та додатка 1 “Положення про Тимчасові функціональні об'єднання закладів охорони здоров'я адміністративно-територіальних одиниць”, що передбачає виділення у найбільш потужних цивільних закладах охорони здоров'я державної та комунальної власності резерву профільних ліжок у межах до 30 % від ліжкового фонду, для надання своєчасної та якісної спеціалізованої медичної допомоги військовослужбовцям Збройних Сил України [2]. У подальшому Проєкт Постанови було врегульовано наказом Міністерством оборони України “Про затвердження адміністративно-територіальних зон відповідальності закладів охорони здоров'я Збройних Сил України за організацію медичного забезпечення” [17].

Як зазначає Лівінський В., утворення Тимчасових функціональних об'єднань передбачено покласти на обласні державні адміністрації й органи місцевого самоврядування за погодженням з Міністерством охорони здоров'я України і Міністерством оборони України на базі закладів охорони здоров'я, визначених Кабінетом Міністрів України. При цьому, підготовка Тимчасових функціональних об'єднань до виконання завдань за призначенням, виділення резерву профільних ліжок, утворення та зберігання місячного запасу лікарських засобів, виробів медичного призначення, донорської крові та її препаратів здійснюється за замовленням Міністерство оборони України через Міністерство охорони здоров'я України. Ще однією з важливих вимог до закладів охорони здоров'я є забезпечення можливості прийому не менше 10–15 поранених (хворих) одночасно, а надання медичної допомоги пораненим та хворим має здійснюватися відповідно до стандартів та клінічних протоколів, затверджених Міністерством охорони здоров'я України [13]. Ці пункти Положення були доопрацьовані, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2017 р. № 412 [27].

На виконання Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 352-р відповідні документи були доопрацьовані відповідно зі спільним наказом Міністерства оборони та Міністерства охорони здоров'я України від 07.02.2018 р. № 49/180 та зазнали доповнень шляхом визначення адміністративно-організаційних заходів з метою забезпечення надання консультативної та методичної допомоги закладам охорони здоров'я, що залучаються для надання вторинної спеціалізованої і третинної високоспеціалізованої медичної допомоги військовослужбовцям [17; 28; 30].

Враховуючи вищезазначене, доцільним є налагодження конструктивної взаємодії Командування Медичними силами Збройних Сил України і Міністерства охорони здоров'я України, а також Національної Служби Здоров'я України задля реалізації завдань охорони здоров'я, збереження, підтримання і зміцнення бойової готовності та боєздатності військовослужбовців та лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України з урахуванням з одного боку всіх особливостей та регламентацій у надання медичної

допомоги військовослужбовцям на всіх рівнях, а з іншого на впровадження сучасних ефективних лікувально-діагностичних технологій відповідно до галузевих стандартів з урахування більш широких ресурсних можливостей цивільної системи охорони здоров'я.

Трансформація стандартів з питань організації надання медичної допомоги та медичного забезпечення у Збройних Силах України відповідно до організаційних основ доктрини з лікувально-евакуаційного забезпечення сил оборони збройних сил країн – членів НАТО, а саме стандарту - Standard AJP-4.10 [43], обумовила запровадження в системі лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України кількох рівнів лікувально-евакуаційного забезпечення [1; 30; 32].

Щодо рівнів медичної допомоги та лікувально-евакуаційного забезпечення військовослужбовцям, то їх розмежування, диференціація і спеціалізація лікувально-евакуаційних заходів дозволять відпрацювати реальну міжвідомчу цивільно-військову взаємодію в умовах єдиного медичного простору, що передбачає у т. ч. надання екстреної медичної допомоги пораненим і хворим зі складу військовослужбовців на територіях, прилеглих до районів бойових дій.

Щодо нормативних актів що стосуються створення системи лікувально-евакуаційного забезпечення військовослужбовців також слід зазначити між іншим ті, що регламентують окремі питання лікувально-евакуаційного забезпечення військовослужбовців, а також визначення механізму надання вторинної (спеціалізованої) і третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги військовослужбовцям [30; 36]. Відповідними нормативними актами визначено порядок залучення цивільних закладів охорони здоров'я до надання вторинної (спеціалізованої) і третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги військовослужбовцям, а також визначено механізм надання такої медичної допомоги військовослужбовцям і затверджено перелік закладів охорони здоров'я і державних установ НАМН України, що для цього залучаються.

Як зазначалося вище, на особливу увагу заслуговує функція цивільно-військової взаємодії, що стосується забезпечення підтримки дій військ, яка включає зокрема організацію та координацію доступу військ (сил) до ресурсів цивільного середовища у разі виникнення такої необхідності. Зокрема, заходи цивільно-військового співробітництва у сфері організації лікувально-евакуаційного забезпечення можуть включати:

1) організацію збору інформації в районі виконання завдань за призначенням та здійснення оцінювання цивільного і медичного середовища;

2) організацію взаємодії з органами управління закладом охорони здоров'я, представниками місцевої влади, громадськими організаціями (волонтерськими рухами);

3) інформування представників організацій, що планують діяльність у районі відповідальності бригади (громадських, волонтерських, гуманітарних місій), щодо безпекової ситуації, рекомендованих маршрутів пересування, існуючих на поточний момент ризиків, заборон;

4) здійснення безпосереднього контролю за безпековою ситуацією та організація супроводу представників організацій (громадських, волонтерських, гуманітарних місій) у районі відповідальності бригади;

5) визначення спроможності місцевої влади забезпечувати доступ військ (сил) до ресурсів у цивільному середовищі: першочергові потреби у воді, продуктах харчування, електроенергії, медичному обслугованні тощо, а також спроможності надати транспортні засоби для евакуації;

6) з'ясування можливостей подальших лікувально-евакуаційних заходів особового складу з місця дислокації на етапи медичної евакуації;

7) актуалізація в умовах обстановки, що змінюється, безпечних маршрутів пересування на місцевості, сприяння евакуаційним заходам (у т. ч. цивільного населення);

8) уточнення інформації щодо об'єктів важливої інфраструктури, у тому числі об'єктів, захищених від нападу, та таких, що містять небезпечну складову для особового складу;

9) надання відомостей про загиблих і зниклих безвісти та повідомлення щодо можливого місця знаходження тіл (останків) загиблих, проведення пошукових заходів та сприяння у пошуку осіб, які зникли безвісти у т. ч. серед цивільного населення;

10) запобігання виникнення конфліктних ситуацій за участю та по відношенню до військовослужбовців Збройних Сил України [16].

Отже, з метою збереження боєздатності і здоров'я особового складу, своєчасного надання медичної допомоги пораненим та хворим, їх евакуації, подальшого лікування та повернення на бойові позиції, попередження виникнення та поширення захворювань, лікувально-евакуаційне забезпечення здійснюється шляхом проведення відповідних організаційно-тактичних, лікувально-евакуаційних, санітарно-гігієнічних і протиепідемічних, а також інформаційно-комунікативних заходів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень.

1. Дієвим інструментом розв'язання проблем лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України є запровадження ефективних механізмів цивільно-військової взаємодії та налагодження діяльності відповідних структур, що передбачає зокрема формування організаційно-правових засад такої взаємодії в контексті реалізації воєнно-медичної доктрини України та на основі чіткого розуміння оперативних потреб у лікувально-евакуаційного забезпеченні військ в умовах воєнного стану.

2. Налагодження діяльності структур цивільно-військової взаємодії для розв'язання комплексу міжвідомчих питань щодо організації та розвитку системи лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України передбачає визначення організаційно-правових засад взаємодії та взаємовідносин між органами військового управління, органами публічної влади та громадськими інституціями в контексті реалізації воєнно-медичної доктрини України. На особливу увагу заслуговує функція цивільно-військової взаємодії щодо лікувально-евакуаційного забезпечення, яке стосується забезпечення підтримки дій військ, що включає організацію та координацію доступу медичних сил Збройних Сил України, у т. ч. до медичних ресурсів цивільного середовища.

3. Необхідність інтеграції в єдиний медичний простір України передбачає побудову цілісної системи лікувально-евакуаційного забезпечення військ у поєднанні з ресурсними можливостями цивільної системи охорони здоров'я,

а також визначає єдність поглядів на організацію, тактику та порядок застосування сил і засобів медичних служб та забезпечує спроможність цивільних закладів охорони здоров'я для лікувально-евакуаційного забезпечення військовослужбовців, що є важливим військово-медичним чинником такої співпраці.

4. Запропоновано чітке пояснення спроможностей лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України на основі конкретних підходів, а саме: спроможності, які сприятимуть стійкому у часі способу управління лікувально-евакуаційним забезпеченням на відповідних рівнях; проведенню ефективних лікувально-евакуаційних заходів та відповідного забезпечення, а також заходів медичного захисту особового складу військ тощо.

5. Доведено важливість визначення та чіткого розмежування рівнів медичної допомоги та необхідних ресурсів, що потенційно надає можливість відпрацювати реальну міжвідомчу цивільно-військову взаємодію та налагодити систему лікувально-евакуаційного забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України в умовах єдиного медичного простору, що передбачає у т. ч. надання екстреної медичної допомоги пораненим і хворим зі складу військовослужбовців на територіях, прилеглих до районів бойових дій.

Попри важливість стратегічних рішень, щодо створення ефективної системи лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України, вважаємо перспективними подальші дослідження, спрямовані на розгляд окремих проблем лікувально-евакуаційного забезпечення на тактичному рівні, оскільки це саме той рівень, де відбувається реалізація зазначеного комплексу заходів та безпосередньо відчуються наслідки невирішених на стратегічному і оперативному рівні проблем, пов'язаних з недосконалістю системи медичного та лікувально-евакуаційного забезпечення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Білий В. Я., Верба А. В., Жаховський В. О., Лівінський В. Г. Щодо необхідності та порядку залучення цивільних закладів охорони здоров'я для медичного забезпечення військ. *Наука і оборона*. 2017. С. 31–36. URL: <http://journals.uran.ua/index.php/2618-1614/article/view/157830> (дата звернення: 02.08.2022).
2. Верба А. В. Стан та проблемні питання медичного забезпечення в зоні проведення антитерористичної операції в різні періоди. *Медичне забезпечення антитерористичної операції: науково-організаційні та медико-соціальні аспекти* : зб. наук. праць ; за заг. ред. Цимбалюка В. І. та Сердюка А. М. Київ : ДП "НВЦ "Пріоритети", 2016. С. 15–26.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо невідкладних заходів у сфері охорони здоров'я : Закон України № 421-IX, 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/421-20#Text> (дата звернення: 02.08.2022).
4. Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України № 975-IV, 2003 р. URL: <http://thelawcouncil.gov.ua> (дата звернення: 02.08.2022).
5. Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні : Закон України № 2102-IX, 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text> (дата звернення: 02.08.2022).
6. Про оборону України : Закон України № 1932-XII, 1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (дата звернення: 02.08.2022).
7. Про основи національного спротиву : Закон України № 1702-IX, 2021 р. (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20> (дата звернення: 02.08.2022).
8. Про правовий режим воєнного стану : Закон України № 389-VIII, 2015 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T150389> (дата звернення: 02.08.2022).
9. Карамішев Д. В. Імперативи глобального розвитку: фокус на Global Governance. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2018. № (2), С. 365–388.

10. Карамішев Д. В. Організаційно-правові засади цивільно-військової взаємодії з питань оборони та життєзабезпечення Збройних Сил України в умовах воєнного стану. *Державне будівництво* : зб. наук. праць ; ел. вид. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна. 2022. № 1 (31).

11. Концепція стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України : затв. наказом Міністерства оборони України від 22.11.2017 р. № 612. URL: mil.gov.ua/content/mou_orders/612_nm_2017.pdf.

12. Кошова С., Михальчук В., Радиш Я. Єдиний медичний простір України – нова парадигма розвитку національної системи охорони здоров'я. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9_2021/32.pdf (дата звернення: 02.08.2022).

13. Лівінський В. Г. Обґрунтування нового механізму використання системи цивільної охорони здоров'я для лікування поранених і хворих військовослужбовців шляхом створення тимчасових функціональних об'єднань. *Здоров'я нації*. 2016. № 4/1 (41). С. 63–68.

14. Методичний посібник для військ (сил) з питань цивільно-військового співробітництва під загальним керівництвом О. Ноздрачова. Київ : Управління цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України, 2019. 167 с.

15. Про затвердження Тимчасової настанови з цивільно-військового співробітництва у ході підготовки та застосування Збройних Сил України : Наказ Генерального штабу Збройних Сил України № 131, 2019. URL: <https://www.zsu.gov.ua> (дата звернення: 02.08.2022).

16. Тимчасова інструкція з оцінки цивільного середовища : Наказ Генерального штабу Збройних Сил України № 159, 2019. URL: <https://www.zsu.gov.ua> (дата звернення: 02.08.2022).

17. Про затвердження адміністративно-територіальних зон відповідальності закладів охорони здоров'я Збройних Сил України за організацію медичного забезпечення : Наказ Міністерства оборони України № 608, 2016 р. URL: https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/608_nm_2016.pdf (дата звернення: 02.08.2022).

18. Про внесення змін до Переліку органів військового управління, юрисдикція яких поширюється на всю територію України : Наказ Міністерства оборони України від 10.12.2019 р. № 624. URL: <https://www.mil.gov.ua/ministry/normativno-pravova-baza/nakazi-ministra-oboroni-ukraini/nakazi-ministerstva-oboroni-ukraini-za-2019-rik.html> (дата звернення: 02.08.2022).

19. Про затвердження Концепції управління якістю медичної допомоги у галузі охорони здоров'я в Україні на період до 2020 р. : Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 454, 2011. URL: <https://moz.gov.ua/nakazi-moz> (дата звернення: 02.08.2022).

20. Примірне положення про госпітальний округ : Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 165, 2017 р. URL: <https://moz.gov.ua/nakazi-moz>.

21. Про внесення змін до Примірного положення про госпітальний округ : Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 1621, 2017 р. URL: <https://moz.gov.ua/nakazi-moz> (дата звернення: 02.08.2022).

22. Про затвердження об'єму надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги, що повинен забезпечуватися багатопрофільними лікарнями інтенсивного лікування першого та другого рівня, та змін до Порядку регіоналізації перинатальної допомоги : Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 1881, 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1292-18#n16> (дата звернення: 02.08.2022).

23. Настюк І. Коропатнік В., Карелін В. Правовий режим цивільно-військового співробітництва як ефективний засіб забезпечення операції об'єднаних сил. *Право і суспільство*. 2020, № 4, С. 183–189.

24. Деякі питання створення госпітальних округів : Постанова Кабінету Міністрів України № 1074, 2019 р. URL: <http://www.kmu.gov.ua>.

25. Про взаємодію медичних служб Збройних Сил та інших військових формувань України із державною системою охорони здоров'я і про створення загальнодержавної системи екстремальної медицини : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.1995 р. № 819. URL: <http://www.kmu.gov.ua>

26. Про затвердження Воєнно-медичної доктрини України : Постанова Кабінету Міністрів України № 910, 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/910-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.08.2022).

27. Про утворення Координаційного центру з питань організації діяльності медичних служб сил оборони та органів і закладів охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України № 412, 2017 р. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd?fromDate=05.10.2006&npdList_stind=181 (дата звернення: 02.08.2022).

28. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2018 р. № 331. URL: <http://www.kmu.gov.ua> (дата звернення: 02.08.2022).

29. Про утворення Національної служби здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1101. URL: <http://www.kmu.gov.ua> (дата звернення: 02.08.2022).

30. Деякі питання медичного забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та поліцейських, які беруть участь в антитерористичній операції та здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 352-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua> (дата звернення: 02.08.2022).

31. Рошчін Г. Г., Мазуренко О. В., Дорощ В. М., Пагава О. З., Іванов В. І. Реформування системи екстреної медичної допомоги постраждалим на ранньому госпітальному етапі. *Клінічна хірургія*. 2019. № 86 (5). С. 72–78. DOI: <https://doi.org/10.26779/2522-1396.2019.05.7>.

32. Рошчін Г. Г., Мазуренко О. В., Гуменюк К. В. та ін. Єдині протоколи надання екстреної медичної допомоги як елемент цивільно-військової взаємодії на територіях проведення спеціальних операцій в Україні. *Травма*. 2020. Том 21. № 2. С. 74–87.

33. Структура організації діяльності медичних сил Збройних Сил України. *Сайт Міністерства оборони України*. 2022. URL: <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/vijskova-medycyna/> (дата звернення: 02.08.2022).

34. Сальнікова О., Кушнір В., Прошин І. Цивільно-військове співробітництво як елемент системи стратегічних комунікацій. *Державне управління: удосконалення та розвиток : ел. вид.* 2019. № 7.

35. Сердюк А. М., Риган М. М., Антоненко Л. П., Скалецький Ю. М. Співпраця державної та відомчих систем охорони здоров'я на особливий період – актуальна проблема для України. Медичне забезпечення антитерористичної операції: науково-організаційні та медико-соціальні аспекти : зб. наук. праць ; за заг. ред. акад. В. І. Цимбалюка, А. М. Сердюка. Київ : НВЦ "Пріоритети", 2016. С. 27–32.

36. Про визначення механізму надання вторинної (спеціалізованої) і третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги військовослужбовцям, які беруть участь в антитерористичній операції : Спільний Наказ МО та МОЗ України від 07.02.2018 р. № 49/180. URL: https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/49/180_nm_2018.pdf (дата звернення: 02.08.2022).

37. Про затвердження військово-адміністративного поділу території України : Указ Президента України № 39/261, 2016 р. URL: <https://www.president.gov.ua> (дата звернення: 02.08.2022).

38. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України від 2 вересня 2015 року "Про нову редакцію Воєнної доктрини України" № 555, 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015#Text> (дата звернення: 02.08.2022).

39. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року "Про Стратегічний оборонний бюлетень України" : Указ Президента України № 473, 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473/2021#Text> (дата звернення: 02.08.2022).

40. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України" від 14 вересня 2020 р № 392. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення: 02.08.2022)

41. Про Стратегію воєнної безпеки України : Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України" від 25 березня 2021 р. № 121. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text> (дата звернення: 02.08.2022).

42. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України № 68/2022. *Офіційний Вісник України*. 2022. № 46.

43. Allied Joint Publication–4.10, Allied Joint Doctrine For Medical Support. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/922182/doctrine_nato_med_spt_ajp_4_10.pdf.

44. Guidelines for Tactical Combat Casualty Care for Combat Lifesaver (TCCC CLS). NAEMT, Aug. 2017 <https://www.naemt.org/education/naemt-tccc/tccc-cls-guidelines-and-curriculum>.

45. WARN Academic Response to Hybrid Threats - WARN" 610133-EPP-1-2019-1-FI-EPPKA2-CBHE-JP. URL: <https://warn-erasmus.eu/>.

Стаття надійшла до редакції 10.08.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 10.09.2022 р.

D. V. Karamyshev,

Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor, Full Professor of the Department of Social and humanitarian policy, Education and Research Institute of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine

e-mail: dvk1vip@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-1617-3240>

L. P. Hordiienko,

Candidate of Medical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Disaster and Military Medicine, Poltava State Medical University, Poltava, Ukraine

e-mail: hordiienko.82@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-2157-7573>

M. I. Lytvynenko,

Lecturer of a higher education institution of Department of Disaster and Military Medicine, Poltava State Medical University, lieutenant-colonel of the medical service, Poltava, Ukraine

e-mail: litvinenkon451@gmail.com

CIVIL-MILITARY INTERACTION TO ORGANIZE A MEDICAL EVACUATION SUPPORT OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE

Abstract. The article studies the complex problem of formation and development of civil–military interaction in the field of organization of medical evacuation support of the Armed Forces of Ukraine in the conditions of a unified medical space functioning. The purpose of the study is to substantiate conceptual provisions, generalize organizational and legal principles and methodological approaches, and formulate proposals for arrangement the activities of civil–military interaction structures in the direction of solving a complex of interdepartmental issues regarding the organization and development of the system of medical evacuation support of the Armed Forces of Ukraine.

It was found that an effective tool for solving the problems of medical evacuation support of the Armed Forces of Ukraine is the introduction of effective mechanisms of civil–military interaction and the adjustment of the activities of the relevant structures, which includes the formation of the organizational and legal foundations of such interaction in the context of the implementation of the Military Medical Doctrine of Ukraine and on the basis of a clear understanding of the operational needs in the medical evacuation support of the troops in the conditions of martial law.

It has been established that the need for integration into the unified medical space of Ukraine involves the construction of an integral system of medical evacuation support for the troops in combination with the resource capabilities of the civilian health care system, and also determines the unity of views on the organization, tactics and procedure for the use of forces and means of medical services and ensures the capacity of civilian health care facilities for medical evacuation support of military personnel, which is an important military medical factor of such cooperation.

A clear understanding of the capabilities of the medical evacuation support of the Armed Forces of Ukraine based on specific approaches is offered, which should include those that will contribute to the management of medical evacuation support at the appropriate levels; conducting effective medical evacuation measures and appropriate support, as well as medical protection measures for the personnel of the troops, etc. The importance of defining and clearly demarcating levels of medical care and necessary resources has been proven, which will provide an opportunity to work out real interdepartmental civil–military interaction and establish a system of medical evacuation support for servicemen of the Armed Forces of Ukraine in the conditions of the unified medical space.

Keywords: *mechanisms of civil–military interaction, medical evacuation support of the Armed Forces of Ukraine, integration into a unified medical space, forces and means of medical services.*

REFERENCES

1. Bilyi, V.Ya., Verba, A.V., Zhakhovskiy, V.O., Livinskiy, V.H. (2017). Shchodo neobkhidnosti ta poriadku zaluchennia tsviilnykh zakladiv okhorony zdorovia dlia medychnoho zabezpechennia viisk. *Nauka i oborona*, 31–36. URL: <http://journals.urau.ua/index.php/2618-1614/article/view/157830> (data zvernennia: 02.08.2022) [in Ukrainian].

2. Verba, A.V. (2016). Stan ta problemni pytannia medychnoho zabezpechennia v zoni provedennia antyterorystychnoi operatsii v rizni periody. *Medychno zabezpechennia antyterorystychnoi operatsii: naukovo-orhanizatsiini ta medyko-sotsialni aspekty*, 15–26; Tsybaliuka, V.I., Serdiuka, A.M. (Eds.). Kyiv: DP “NVTs “Priorityty” [in Ukrainian].
3. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo nevidkladnykh zakhodiv u sferi okhorony zdorovia: Zakon Ukrainy (2019). No. 421-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/421-20#Text> (data zvernennia: 02.08.2022).
4. Pro demokratychnyi tsyvilnyi kontrol nad voiennoiu orhanizatsiieiu i pravookhoronnymy orhanamy derzhavy: Zakon Ukrainy (2003). No. 975-IV. URL: <http://thelawcouncil.gov.ua> (data zvernennia: 02.08.2022).
5. Pro zatverdzhennia Ukazu Prezydenta Ukrainy “Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini: Zakon Ukrainy (2022). No. 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text> (data zvernennia: 02.08.2022).
6. Pro oboronu Ukrainy: Zakon Ukrainy (1991). No. 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (data zvernennia: 02.08.2022).
7. Pro osnovy natsionalnoho sprotyvu: Zakon Ukrainy (2021). No. 1702-IX (iz zminyamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20> (data zvernennia: 02.08.2022).
8. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy (2015). No. 389-VIII. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T150389> (data zvernennia: 02.08.2022).
9. Karamyshev, D.V. (2018). Imperatyvy hlobalnoho rozvytku: fokus na Global Governance. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok*, 2, 365–388 [in Ukrainian].
10. Karamyshev, D.V. (2022). Organizational and legal principles of civil-military interaction in issues of defense and life support of the armed forces of Ukraine under the conditions of the state of martial. *State building*, 1 (31). Kharkiv: KhNU imeni V.N. Karazina [in Ukrainian].
11. Kontsepsiia stratehichnykh komunikatsii Ministerstva oborony Ukrainy ta Zbroinykh Syl Ukrainy: zatv. nakazom Ministerstva oborony Ukrainy vid 22.11.17 r. № 612. URL: mil.gov.ua/content/mou_orders/612_nm_2017.pdf (data zvernennia: 02.08.2022).
12. Koshova, S., Mykhalchuk, V., Radysh, Ya. (2021). Yedynyi medychnyi prostir Ukrainy – nova paradyhma rozvytku natsionalnoi systemy okhorony zdorovia. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9_2021/32.pdf [in Ukrainian].
13. Livinskyi, V.H. (2016). Obruntuvannia novoho mekhanizmu vykorystannia systemy tsyvilnoi okhorony zdorovia dlia likuvannia poranenykh i khvorykh viiskovosluzhbovtziv shliakom stvorennia tymchasovykh funktsionalnykh obiednan. *Zdorovia natsii*, 4/1 (41), 63–68 [in Ukrainian].
14. Metodychnyi posibnyk dlia viisk (syl) z pytan tsyvilno-viiskovoho spivrobitnytstva (2019). Kyiv: Upravlinnia tsyvilno-viiskovoho spivrobitnytstva Zbroinykh Syl Ukrainy [in Ukrainian].
15. Pro zatverdzhennia Tymchasovoi nastanovy z tsyvilno-viiskovoho spivrobitnytstva u khodi pidgotovky ta zastosuvannia Zbroinykh Syl Ukrainy: Nakaz Heneralnoho shtabu Zbroinykh Syl Ukrainy (2019). No. 131. URL: <https://www.zsu.gov.ua> (data zvernennia: 02.08.2022).
16. Tymchasova instruktsiia z otsinky tsyvilnoho seredovyshcha: Nakaz Heneralnoho shtabu Zbroinykh Syl Ukrainy (2019). No. 159. URL: <https://www.zsu.gov.ua>. (data zvernennia: 02.08.2022).
17. Pro zatverdzhennia administratyvno-terytorialnykh zon vidpovidalnosti zakladiv okhorony zdorovia Zbroinykh Syl Ukrainy za orhanizatsiiu medychnoho zabezpechennia: Nakaz Ministerstva oborony Ukrainy (2016). No. 608. URL: https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/608_nm_2016.pdf (data zvernennia: 02.08.2022).
18. Pro vnesennia zmin do Pereliku orhaniv viiskovoho upravlinnia, yurysdyktsiia yakykh poshyriuietsia na vsiu terytoriiu Ukrainy: Nakaz Ministerstva oborony Ukrainy vid 10.12.2019 r. No. 624. (2019). URL: <https://www.mil.gov.ua/ministry/normativno-pravova-baza/nakazi-ministra-oboroni-ukraini/nakazi-ministerstva-oboroni-ukraini-za-2019-rik.html> (data zvernennia: 02.08.2022).
19. Pro zatverdzhennia Kontsepsiui upravlinnia yakistiu medychnoi dopomohy u haluzi okhorony zdorovia v Ukraini na period do 2020: Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy (2011). No. 454. URL: <https://moz.gov.ua/nakazi-moz> (data zvernennia: 02.08.2022).
20. Prymirne polozhennia pro hospitalnyi okruh: Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy (2017). No. 165. URL: <https://moz.gov.ua/nakazi-moz> (data zvernennia: 02.08.2022).
21. Pro vnesennia zmin do Prymirnoho polozhennia pro hospitalnyi okruh: Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia (2017). No. 1621. URL: <https://moz.gov.ua/nakazi-moz> (data zvernennia: 02.08.2022).

22. Pro zatverdzhennia obiemu nadannia vtorynnoi (spetsializovanoi) medychnoi dopomohy, shcho povynen zabezpechuvatysia bahatoprofilnymy likarniamy intensyvnoho likuvannia pershoho ta druhoho rivnia, ta zmin do Poriadku rehionalizatsii perynatalnoi dopomohy: Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy (2018). No. 1881. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1292-18#n16> (data zvernennia: 02.08.2022).

23. Nastiuk, I., Koropatrik, V., Karelin, V. (2020). Pravovyi rezhym tsivilno-viiskovoho spivrobitnytstva yak efektyvnyi zasib zabezpechennia operatsii obiednanykh syl. *Pravo i suspilstvo*, 4, 183–189 [in Ukrainian].

24. Deiaki pytannia stvorennia hospitalnykh okruhiv: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy (2019). No. 1074. URL: <http://www.kmu.gov.ua> (data zvernennia: 02.08.2022).

25. Pro vzaiemodiiu medychnykh sluzhb Zbroinykh Syl ta inshykh viiskovykh formuvan Ukrainy iz derzhavnoi systemoiu okhorony zdorovia i pro stvorennia zahalnoderzhavnoi systemy ekstremalnoi medytsyny: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 zhovtnia 1995 r. No 819 (1995). URL: <http://www.kmu.gov.ua> (data zvernennia: 02.08.2022).

26. Pro zatverdzhennia Voienno–medychnoi doktryny Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy (2018). No. 910. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/910-2018-%D0%BF#Text> (data zvernennia: 02.08.2022).

27. Pro utvorennia Koordynatsiinoho tsentru z pytan orhanizatsii diialnosti medychnykh sluzhb syl oborony ta orhaniv i zakladiv okhorony zdorovia: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy (2017). No. 412. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd?fromDate=05.10.2006&npdList_stind=181 (data zvernennia: 02.08.2022).

28. Pro vnesennia zmin do deiakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.04.2018 r. No. 331. (2018). URL: <http://www.kmu.gov.ua> (data zvernennia: 02.08.2022).

29. Pro utvorennia Natsionalnoi sluzhby zdorovia Ukrainy. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 hrudnia 2017 r. No. 1101. (2017). URL: <http://www.kmu.gov.ua> (data zvernennia: 02.08.2022).

30. Deiaki pytannia medychnoho zabezpechennia viiskovosluzhbovtziv, osib riadovoho i nachalnytshkoho skladu ta politseiskykh, yaki berut uchast v antyterorystychnii operatsii ta zdiisnenni zakhodiv iz zabezpechennia natsionalnoi bezpeky i oborony, vidsichi i strymuvannia zbroinoi ahresii Rosiiskoi Federatsii u Donetskii ta Luhanskii oblastiakh: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.05.2017 r. No. 352-r (2017). URL: <http://www.kmu.gov.ua> (data zvernennia: 02.08.2022).

31. Roshchin, H.H., Mazurenko, O.V., Dorosh, V.M., Pahava, O.Z., Ivanov, V.I. (2019). Reformu- vanna systemy ekstrenoi medychnoi dopomohy postrazhdalym na rannomu hospitalnomu etapi. *Klinichna khirurhiia*. 86 (5), 72–78. DOI: <https://doi.org/10.26779/2522-1396.2019.05.7> [in Ukrainian].

32. Roshchin, H.H., Mazurenko, O.V., Humeniuk, K.V. and others (2020). Yedyni protokoly nadannia ekstrenoi medychnoi dopomohy yak element tsyvilno-viiskovoi vzaiemodii na terytoriiakh provedennia spetsialnykh operatsii v Ukraini. *Travma*, 21 (2), 74–78 [in Ukrainian].

33. Struktura orhanizatsii diialnosti medychnykh syl Zbroinykh Syl Ukrainy (2022). *Sait Ministerstva oborony Ukrainy*. URL: <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/vijskova-medycyna/> (data zvernennia: 02.08.2022).

34. Salnikova, O., Kushnir, V., Proshchyn, I. (2019). Tsyvilno-viiskove spivrobitnytstvo yak element systemy stratehichnykh komunikatsii. Elektronne vydannia. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 7 [in Ukrainian].

35. Serdiuk, A.M., Ryhan, M.M., Antonenko, L.P., Skaletskyi, Yu.M. (2016). Spivpratsia derzhavnoi ta vidomchykh system okhorony zdorovia na osoblyvyi period – aktualna problema dlia Ukrainy. *Medychno zabezpechennia antyterorystychnoi operatsii: naukovo-orhanizatsiini ta medyko-sotsialni aspekty*, 27–32. Kyiv: NVTs “Priorytety” [in Ukrainian].

36. Pro vyznachennia mekhanizmu nadannia vtorynnoi (spetsializovanoi) i tretynnoi (vysokospetsializovanoi) medychnoi dopomohy viiskovosluzhbovtshiam, yaki berut uchast v antyterorystychnii operatsii: Spilnyi Nakaz MO ta MOZ Ukrainy (2018). No. 49/180. URL: https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/49/180_nm_2018.pdf (data zvernennia: 02.08.2022).

37. Pro zatverdzhennia viiskovo–administratyvnoho podilu terytorii Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy (2016). No. 39/261. URL: <https://www.president.gov.ua> (data zvernennia: 02.08.2022).

38. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 2 veresnia 2015 roku "Pro novu redaktsiiu Voiennoi doktryny Ukrainy": Ukaz Prezydenta Ukrainy (2015). No. 555. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015#Text> (data zvernennia: 02.08.2022).

39. Pro Stratehichnyi oboronnyi biuleten Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 20 serpnia 2021 roku. (2021). No. 473/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473/2021#Text> (data zvernennia: 02.08.2022).

40. Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 14 veresnia 2020 roku (2020). No. 392. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (data zvernennia: 02.08.2022).

41. Pro Stratehiiu voiennoi bezpeky Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 25 bereznia 2021 roku (2021). No. 121. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text> (data zvernennia: 02.08.2022).

42. Pro utvorennia viiskovykh administratsii: Ukaz Prezydenta Ukrainy (2022). No. 68/2022. *Ofitsiyni Visnyk Ukrainy, no. 46* [in Ukrainian].

43. Allied Joint Publication-4.10, Allied Joint Doctrine For Medical Support. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/922182/doctrine_nato_med_spt_ajp_4_10.pdf (data zvernennia: 02.08.2022).

44. Guidelines for Tactical Combat Casualty Care for Combat Lifesaver (TCCC CLS). HAEMT, Aug. 2017. URL: <https://www.naemt.org/education/naemt-tccc/tccc-cls-guidelines-and-curriculum> (data zvernennia: 02.08.2022).

45. WARN Academic Response to Hybrid Threats – WARN” 610133-EPP-1-2019-1-FI-EPPKA2-CBHE-JP. URL: <https://warn-erasmus.eu/> (data zvernennia: 02.08.2022).

The article was received by the editors 10.08.2022.

The article is recommended for printing 10.09.2022.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-02>

УДК 006.013

Євген Олександрович Живило,
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри публічної політики
навчально-наукового інституту “Інститут державного управління”
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
м. Харків, Україна

e-mail: zhivilka@i.ua

<https://orcid.org/0000-0003-4077-7853>

СИТУАЦІЙНИЙ ЦЕНТР МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ – МОДЕЛЬ ЗАВЧАСНОГО ВИЯВЛЕННЯ ТА АНАЛІЗУ КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Анотація. Досліджено проблематику створення та забезпечення функціонування ситуаційного центру в системі Міністерства оборони України. Доведено необхідність створення спеціалізованої організаційної структури, одним із основних завдань якої визначено реагування на кіберзагрози воєнного характеру безпосередньо за загальною координацією Національного координаційного центру кібербезпеки у взаємодії з іншими суб'єктами забезпечення кібербезпеки держави.

Проаналізовано шляхи створення та функціонування ситуаційного центру, визначено перелік загроз за якими повинно здійснюватись реагування, як окремої структури (або його окремих елементів), так і спільного виконання визначених положенням завдань з Ситуаційним центром Збройних Сил України під час реагування Збройними Силами України на кризові (надзвичайні) ситуації в кіберпросторі України.

В умовах постійної мілітаризації кіберпростору національного сегменту Радю національної безпеки і оборони України прийнято рішення, щодо розширення та подальший розвиток єдиної мережі ситуаційних центрів та оснащення їх уніфікованим програмним та апаратним забезпеченням, що дозволить підвищити ефективність ухвалення рішень на всіх рівнях управління державою. Причиною такого зростання є саме кризові явища, які стають довготривалими, а процеси управління перетворюються з “попередження кризи” на, переважно, “ліквідацію кризи”.

За цих умов постає доволі суттєва проблема, щодо питань взаємодії мережі ситуаційних центрів не тільки сфери національної безпеки і оборони, а також й ситуаційних центрів органів державної влади (резервних, на рухомій базі) на одній платформі в режимі реального часу.

Як цитувати: Живило Є. О. Ситуаційний центр Міністерства оборони України – модель завчасного виявлення та аналізу кризових ситуацій сектору безпеки держави. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 1 (60). С. 27–41. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-02>.

In cites: Zhyvylo Y. O. (2022). Situation Center of the Ministry of Defense of Ukraine – a model of early detection and analysis of crisis situations in the state security sector. *Pressing Problems of Public Administration*, 1(60), 27–41. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-02> [in Ukrainian].

© Живило Є. О., 2022

У цій ситуації, задля досягнення оперативної сумісності є вкрай важливим систематизувати однотипність в використанні спеціального програмного забезпечення та програмно-апаратних комплексів для забезпечення інтеоперабельності, стійкого і безперервного функціонування, тестування, конфігурації та відстеження продуктивності у прийнятті рішень і контролю їх виконання.

Вочевидь, що у процесі розширення та нарощування потужностей мережі ситуаційних центрів. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України відіграватиме одну з ключових ролей. Стає зрозумілим, що такі центри, повинні бути об'єднані в єдину захищену мережу, з наданням можливості оперативно збирати інформацію, аналізувати її та приймати критично важливі для держави рішення.

Ключові слова: кіберзагрози, кібербезпека, ситуаційний центр, кіберпростір, спеціальне програмне забезпечення, ІТ-системи, критична інфраструктура, електронні комунікації.

Постановка проблеми. Проблема обґрунтування та вибору правильних управлінських рішень в органах державної влади особливої актуальності набуває у період загроз що існують для України, із захисту її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності [1].

Саме тому для керівників як вищих державних органів, так і місцевих органів управління критично важливою є наявність технологічного й інституційного середовища, яке б сприяло якісному аналізу інформації та оперативному прийняттю ефективних державних рішень, особливо у кризових ситуаціях [2].

В Україні триває формування дієвої єдиної мережі ситуаційних центрів (СЦ), так Міністерство оборони України (МО України) не є виключенням. Передбачається розгортання СЦ органів державної влади (резервних, на рухомій базі) на одній ІТ – платформі в режимі реального часу.

Діючи та сплановані до розгортання СЦ в своїй діяльності використовують спеціальне програмне забезпечення (СПЗ) з інформаційно-аналітичного супроводження, моніторингу, прогнозування, прийняття рішень, проведення аудиту, безпеки. Зазначені процеси повинні відбуватись в одному цифровому середовищі, надійно захищеному від зовнішнього несанкціонованого втручання та кібератак.

Тому усвідомлення необхідності створення відповідної організаційної структури у складі СЦ МО України є одним з основних завдань. Функціоналом цієї структури передбачено реагування на кіберзагрози та реалізація сталої технічної підтримки функціонування програмно-апаратного комплексу (платформи).

Як результат, інтеграція зусиль щодо організації вищезазначених завдань потребує глибоких подальших досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика пов'язана зі створення системи СЦ доволі змістовно досліджена в працях О. Гудими, О. Капштика, В. Карпенка, В. Легомінова, В. Пристайка, А. Семенченка тощо.

Дослідженню механізмів прийняття управлінських рішень, у т. ч. в умовах криз у державному управлінні, приділяли увагу В. Бакуменко, А. Васильєв, Ю. Гладун, М. Дніпренко, О. Карпенко, Р. Марутян, О. Орлов, Н. Подвірна, О. Труш та ін.

Серед дослідників організації всебічно обґрунтованих оцінок кіберзагрози сучасному безпековому середовищі, в інтересах підготовки держави до оборони слід відзначити Є. Бабич, Ю. Даник, Д. Дубов, С. Кірсанов, О. Пермяков, А. Сбітнев, О. Суходоля, В. Телелім, та ін. Однак актуальність та проблематика теми статті потребують подальшого дослідження у даній сфері.

Досвід країн світу показує, що використання СЦ в системах кризового реагування набирає масового характеру. Одним із факторів, які впливають на результати роботи СЦ є стан інформаційного забезпечення.

В умовах динамічності при прийнятті державних рішень та реагуванні на кризові ситуації в межах мережі СЦ держави і в Головному СЦ виникає нагальна потреба залучення всіх існуючих інформаційних ресурсів держави [3].

У МО України та ЗС України налічується близько 20 інформаційно-аналітичних систем, які використовуються або проходять досліду експлуатацію [4; 5], при цьому кількість зазначених систем має сталий показник на збільшення.

Враховуючи первинні джерела наукової інформації та інші матеріали і прогнози, доволі впевнено можливо стверджувати, що інформаційні ресурси держави знаходяться під впливом реальних та потенційних кіберзагроз.

Тому забезпечення стійкого і безперервного функціонування інформаційно-аналітичних систем СЦ МО України, їх тестування на вразливість, зміна конфігурації, залежно від вимог які виникають, відстеження продуктивності, згідно з визначеним регламентом, набуває важливого значення.

Поряд з цим, представники ІТ-структур єдиної мережі СЦ України намагаються знайти та впровадити системний підхід до застосування хмарних технологій при вирішенні задач організації доступу до розподілених інформаційних ресурсів, розробки уніфікованого програмного забезпечення щодо забезпечення побудови та супроводження динамічних реєстрів електронних інформаційних ресурсів в національному сегменті кіберпростору.

Мета статті. Отже, наукове обґрунтування створення організаційної структури у складі СЦ МО України із завданнями реагування кіберзагрози, які виникають в інформаційно-аналітичних системах, впровадження нових систем та інформаційних технологій, об'єднання та використання на одній платформі існуючих розрізаних інформаційних систем та технічної підтримки функціонування програмно-апаратного комплексу (платформи) набирає критичного характеру і є доволі виваженим.

Виклад основного матеріалу. Подолання напруженої воєнно-політичної ситуації, в умовах якої наша держава відстоює власну цілісність та суверенітет, вимагає подальшого вдосконалення системи організації СЦ як ефективного механізму стратегічних комунікацій з урахуванням досвіду провідних держав [8].

Сьогодні в умовах стрімкого збільшення ролі інформації і знань в житті суспільства, зростання інформатизації та ваги інформаційних технологій у суспільних та господарських відносинах, розвиток глобального інформаційного простору та, як наслідок – обмеженість у часі щодо оперативного прийняття рішення управлінцями є доволі обґрунтованими чинниками реформування різних сфер суспільного життя та самої системи державного управління в цілому.

Зважаючи на військово-політичні реалії в Україні, МО України зацікавлено у трансформації ЗС України, інших складових сектору безпеки та оборони держави щодо набуття спроможностей для ефективних дій в умовах виникнення кризових ситуацій.

Так, на виконання Директиви Головнокомандувача Збройних Сил України у 2021 р. було створено та розгорнуто Ситуаційний центр Збройних Сил України, структура якого приведена на рисунку 1, розроблена система ситуаційного управління ЗС України, структура якого змінюється, залежно від виникаючих завдань (загроз), один із розроблених варіантів подано на рисунку 2. Триває робота щодо створення системи СЦ ЗС України [1].

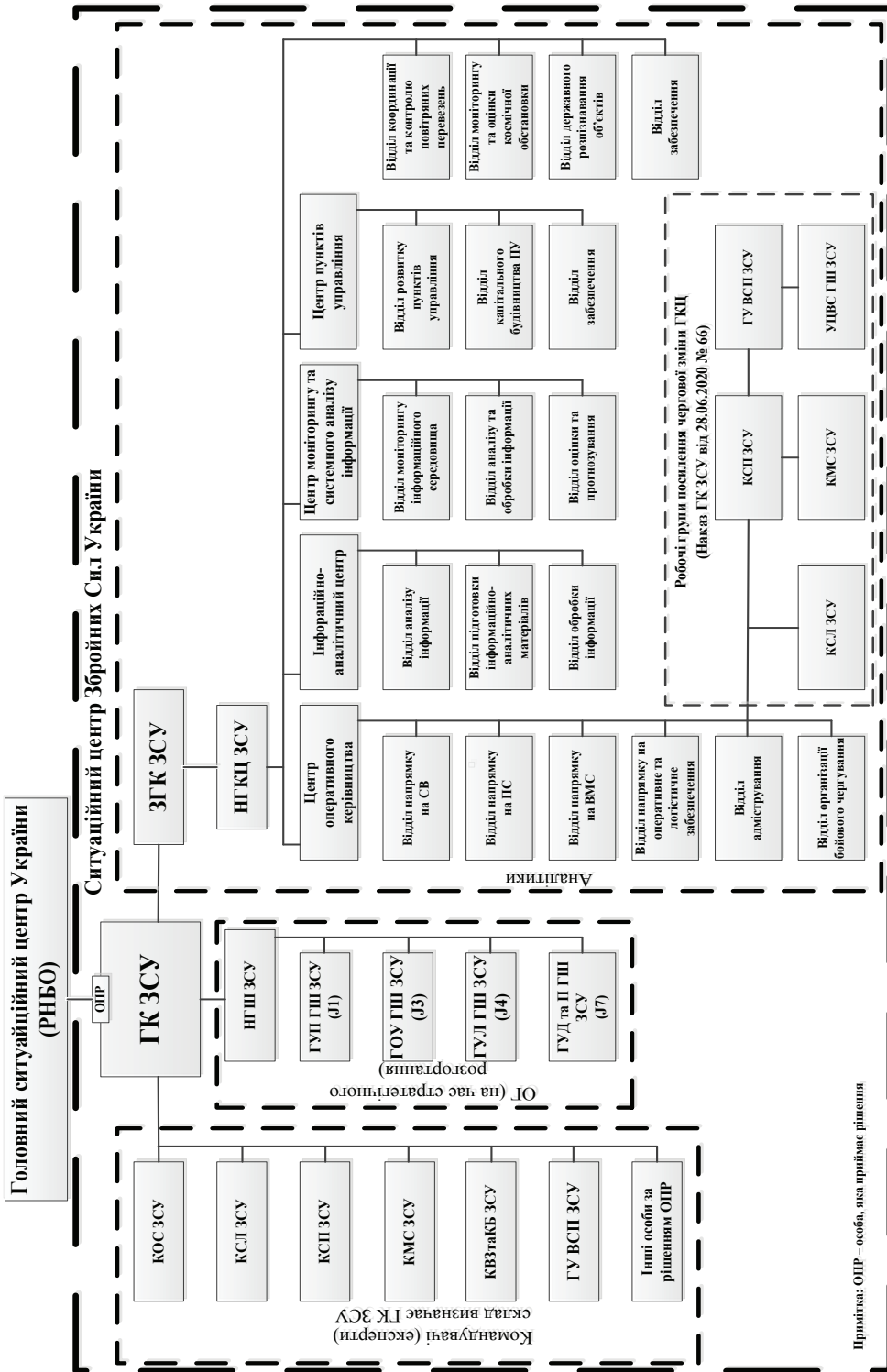


Рис. 1. Структура ситуаційного центру Збройних Сил України
 Fig. 1. Structure of the Situation Center of the Armed Forces of Ukraine

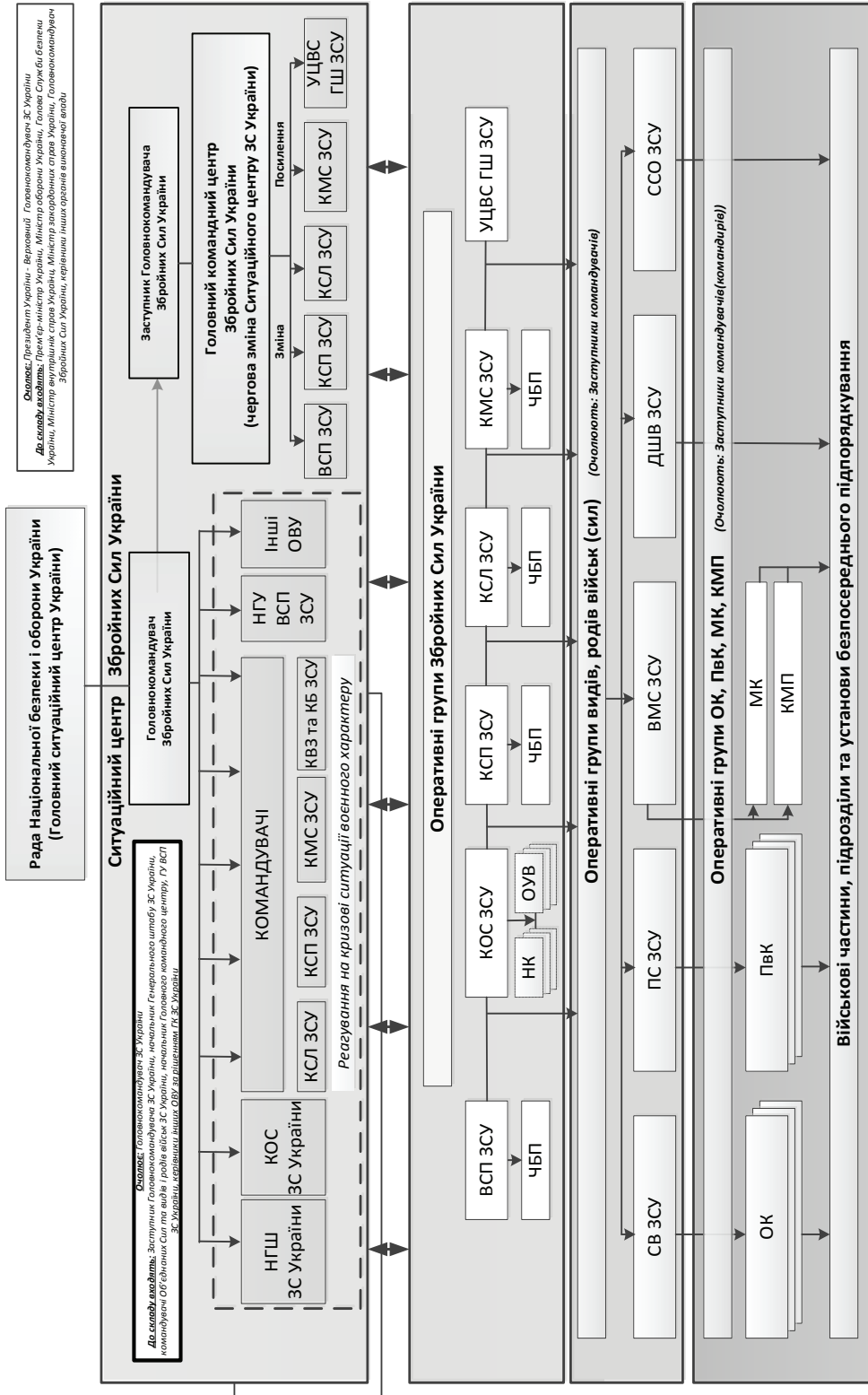


Рис. 2. Варіант структури ситуаційного центру Збройних Сил України
 Fig. 2. Variant of the structure of the situational center of the Armed Forces of Ukraine

МО України також активізувало діяльність щодо створення та забезпечення функціонування СЦ в системі МО України. Цю роботу наростили, відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 червня 2021 р. “Щодо удосконалення мережі ситуаційних центрів та цифрової трансформації сфери національної безпеки і оборони”, введеного в дію Указом Президента України від 18 червня 2021 р. № 260/2021 [7], Положення про Міністерство оборони України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 730). Так, відповідно до цього нормативно-правового поля, Наказом Міністерства оборони України № 396 від 23 грудня 2021 р. було утворено робочу групу з питань створення та забезпечення функціонування СЦ в системі МО України [10].

Документом передбачається підготовка пропозицій та інформаційних матеріалів щодо:

- шляхів створення СЦ в системі МО України;
- всебічно обґрунтованих оцінок загроз (визначення їх переліку), за якими повинно відбуватися реагування з розгортанням СЦ в системі МО України;
- прогнозів виникнення та розвитку кризових ситуацій, підготовку проєктів управлінських рішень, рекомендацій щодо заходів протидії негативним впливам в інтересах оборони;
- можливостей спільного реагування з СЦ ЗС України на визначений перелік загроз;
- оцінки перспективи спільного функціонування в мережі СЦ в умовах цифрової трансформації сфери національної безпеки і оборони;
- розроблення проєкту Положення про СЦ в системі МО України;
- можливостей розгортання резервного СЦ та СЦ на рухомій базі;
- оснащення СЦ уніфікованим (з Головним СЦ, Урядовим СЦ, СЦ державних органів та пунктами управління ЗС України) програмним та апаратним забезпеченням із інформаційно-аналітичного супроводження прийняття управлінських рішень.

Слід зауважити, що зазначеним документом та розробленим проєктом положення про Управління забезпечення реагування на кризові ситуації (безпосередньо відповідального за стале функціонування СЦ в системі МО України), відповідно до визначених повноважень та завдань не передбачається визначення особи та/або підрозділу, відповідальних за стан захисту інформації (забезпечення інформаційної безпеки) та кіберзахисту СЦ.

При цьому, відповідно до розробленої спеціалізованої організаційної структури, та на виконання [6; 11; 12], передбачено реалізувати наступні заходи, а саме:

- визначення переліку інформаційних, програмних та апаратних ресурсів програмно-апаратного комплексу, рівень їх критичності для структури та/або її функціонування, можливий рівень наслідків у випадку порушення конфіденційності, цілісності та доступності інформації, недоступності служб (функцій) інформаційних систем (мережі), порушення функціонування його компонентів;
- визначення політики управління ризиками кібернетичної та інформаційної безпеки і методики їх оцінювання та оброблення;
- проведення обстеження платформи з метою оновлення даних щодо функціонування програмно-апаратного комплексу, технологічних процесів

обробки інформації яка ним опрацьовується, визначення переліку критичних інформаційних ресурсів та компонентів комплексу, які підлягають кіберзахисту, тощо;

– здійснення перегляду переліку загроз на інформаційно-розрахункові ресурси, ризиків інформаційної безпеки та рівня прийняттого ризику у разі, якщо за результатами обстеження виявлено, зміни в технології обробки інформації, впроваджено нові програмні або апаратні компоненти, змінено перелік критичних інформаційних ресурсів та компонентів платформи, які підлягають захисту, тощо;

– розроблення/оновлення технічного завдання на створення комплексної системи захисту інформаційних ресурсів та інформації на об'єктах інформаційної діяльності, іншої документації та впровадження оновлених ви-мог у разі виявлення нових загроз та/або ризиків;

– відпрацювання та оновлення технічної, проектної та іншої документації на комплексну систему захисту інформації ІТС (в захищеній від модифікації електронній та/або паперовій формі) з обов'язковим описом реалізованих в ІТС організаційних та технічних заходів безпеки інформації;

– визначення порядку розмежування, надання, зміни та скасування прав доступу користувачів та адміністраторів до служб (функцій), інформації та компонентів платформи, здійснення контролю (аудиту) використання прав доступу ними;

– формування, надання, скасування та контроль (аудит) за використанням автентифікаційних атрибутів користувачів та адміністраторів, у тому числі зовнішніх носіїв автентифікаційних даних, для доступу до служб (функцій), інформації та компонентів ІТС;

– забезпечення безперебійної роботи ІТ – платформи в режимі реального часу, зокрема здійснення резервування даних та її компонентів, зберігання резервних копій даних, відновлення даних з резервних копій та заміни складових платформи у випадку виходу їх з ладу, тощо.

Отже, враховуючи зазначене вище, вважається за необхідне розглянути інциденти кібербезпеки, існуючі загрози та їх модифікації порушення захисту інформації які носять вірогідний та імовірний характер впливу на стає функціонування СЦ в системі МО України. Їх можливо класифікувати за категоріями та ступенем небезпеки. При цьому кіберінциденти, що потребують реагування у разі їх виявлення, поділяються на категорії. Категорія кіберінциденту визначає причину, через яку приймається рішення про необхідність реагування на інцидент кібербезпеки.

Для кожної категорії кіберінцидентів визначений цифровий код, назва українською та англійською мовами, а також пріоритет.

Категорії інцидентів кібербезпеки в ІТС СЦ в системі МО України та ЗС України подано в таблиці 1.

Інцидент, який може бути віднесений до декількох категорій, реєструється (обліковується) як інцидент категорії, що має вищий пріоритет. Опис інцидентів кібербезпеки в ІТС СЦ в системі МО України та ЗС України наведено в таблиці 2.

Кіберінциденти логічно поділити за ступенем небезпеки, який визначається категорією кіберінцидента і об'єктом, на якому кіберінцидент було зафіксовано (об'єктом, на який здійснюється кібервплив).

Таблиця 1

Категорії інцидентів кібербезпеки в ІТС СЦ в системі МО України та ЗС України
Table 1

Categories of cyber security incidents in ITS SC in the system
of the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine

Код	Пріоритет	Назва категорії інциденту кібербезпеки в ІТС
1	9	Зловмисна інформація (Abusive content)
2	4	Шкідливий програмний засіб (Malicious Code)
3	8	Збір інформації зловмисником (Information Gathering)
4	5	Спроба зловмисника щодо вторгнення до системи (Intrusion Attempts)
5	1	Вторгнення зловмисника до системи (Intrusion)
6	3	Загроза доступності інформації (Availability)
7	2	Загроза конфіденційності та/або цілісності інформації (Information Content Security)
8	6	Махінації (Fraud)
9	7	Наявність відомих вразливостей (Vulnerability)
10	10	Інше (Other)

Таблиця 2

Опис інцидентів кібербезпеки в ІТС СЦ в системі МО України та ЗС України
Table 2

Description of cyber security incidents in the ITS of the SC in the system
of the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine

№ з/п	Опис інциденту кібербезпеки	Назва категорії кіберінциденту (код)
1	2	3
1	Компрометація облікового запису системи (сервісу), в т. ч. у результаті крадіжки паролю зловмисником	Вторгнення зловмисника до системи (5)
2	Компрометація системи, в т. ч. у результаті експлуатації вразливості або роботи ШПЗ, що дозволяє віддалене керування	Вторгнення зловмисника до системи (5)
3	Несанкціоноване підключення пристрою до інформаційно-телекомунікаційної системи, в т. ч. цифрової радіостанції до системи цифрового радіозв'язку	Вторгнення зловмисника до системи (5)
4	Порушення порядку доступу до інформації в системі (в т. ч. у результаті експлуатації вразливості або роботи ШПЗ)	Загроза конфіденційності та/або цілісності інформації (7)
5	Відмова в обслуговуванні або порушення сталого функціонування сервісу (об'єкта ІТС) у результаті DoS-, DDoS-атаки, помилкових, дій користувачів, відключення електричної енергії, тощо	Загроза доступності інформації (6)
6	Виявлення шкідливого програмного засобу, що не дозволяє віддалене керування та не несе загрози цілісності і конфіденційності та/або доступності інформації	Шкідливий програмний засіб (2)
7	Виявлення спроб використання зловмисником вразливостей програмного забезпечення, невдалих спроб автентифікації в системі, в т. ч. у системі цифрового радіозв'язку	Спроби зловмисника щодо вторгнення до системи (4)
8	Розсилання зловмисником повідомлень з метою крадіжки пароля користувача	Махінації (8)
9	Несанкціонований доступ до ресурсів системи шляхом використання прав об'єкта (несанкціоноване використання NAT, підміна MAC-адреси)	Махінації (8)

1	2	3
10	Передача захищеного паролем архіву під час обміну відкритою інформацією в АСУ ЗС України "Дніпро"	Махінації (8)
11	Несанкціоноване використання програмного забезпечення, що втручається в роботу комплексу засобів захисту	Махінації (8)
12	Порушення порядку використання ресурсів (використання не за призначенням, у несанкціонованих цілях), в т. ч. обробка інформації в АС без створення КСЗІ з підтвердженою відповідністю, обробка інформації з обмеженим доступом в АС, що призначена для обробки відкритої інформації, передача інформації з обмеженим доступом у мережі Інтернет, в автоматизованій системі управління Збройних Сил України "Дніпро", по відкритих телефонних мережах	Махінації (8)
13	Відсутність критичного оновлення безпеки програмного забезпечення (прошивки телекомунікаційного обладнання)	Наявність відомих вразливостей (9)
14	Функціонування АРМ або сервера з порушенням вимог інструкції з організації антивірусного захисту в інформаційно-телекомунікаційних системах Міністерства оборони України та Збройних Сил України	Наявність відомих вразливостей (9)
15	Порушення порядку підключення автоматизованої системи до мережі Інтернет	Наявність відомих вразливостей (9)
16	Порушення встановлених правил розмежування доступу, в т. ч. використання пароля (SNMP community, ключа шифрування системи цифрового радіозв'язку) понад встановлений термін або такого, що не відповідає визначеним вимогам безпеки	Наявність відомих вразливостей (9)
17	Використання свідомо уразливого протоколу, режиму роботи, налаштувань обладнання або програмного забезпечення при передачі паролів, іншої чутливої інформації	Наявність відомих вразливостей (9)
18	Несанкціоноване використання програмного забезпечення, що збільшує ризик порушення безпеки інформації, в т. ч. отриманого з недостовірних джерел	Наявність відомих вразливостей (9)
19	Помилкові дії або бездіяльність користувача, що призводять до збільшення ризику порушення безпеки інформації цифрових систем радіозв'язку, а саме: робота передавача на випромінювання в період радіомовчання, робота радіозасобів без радіоданих під час переміщення пунктів управління (вузлів зв'язку), спотворення форми сигналу на виході передавача	Наявність відомих вразливостей (9)
20	Збирання інформації зломисником про користувача, склад інформаційно-телекомунікаційної системи, існуючі вразливості, в т. ч. нетехнічними засобами	Збір інформації зломисником (3)
21	Масове розсилання небажаної кореспонденції (SPAM)	Зловмисна інформація (1)
22	Виявлення у відкритому доступі інформації, яка здатна зашкодити інтересам МО України та Збройних Сил України	Зловмисна інформація (1)
23	Виявлення шкідливого програмного засобу, що відбулося одночасно з його блокуванням/видаленням наявним антивірусним програмним забезпеченням за умови знаходження джерела розповсюдження шкідливого програмного засобу за межами ІТС ЗС України	Інше (10)

Об'єкти ІТС ЗС України за їх вкладом в функціонування ІТС ЗС України належать до однієї з трьох категорій критичності:

I категорія критичності (ключові елементи ІТС ЗС України) – це елементи транспортної мережі та сервери, що забезпечують роботу сервісів;

II категорія критичності – кінцеві пристрої (АРМ, IP телефон і т. ін.), що забезпечують роботу чергових змін структурних елементів СЦ в системі МО України та ЗС України, посадових осіб оперативно-чергової та чергової служб;

III категорія критичності – інші елементи ІТС ЗС України.

Ступінь небезпеки кіберінциденту визначає термін виконання заходів щодо реагування на інцидент кібербезпеки з моменту його виявлення. Ступені небезпеки кіберінцидентів в ІТС СЦ МО України та ЗС України наведено в таблиці 3.

Таблиця 3

Ступені небезпеки кіберінцидентів в ІТС СЦ МО України та ЗС України

Table 3

Degrees of danger of cyber incidents in the ITS Center of the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine

Ступінь небезпеки інциденту кібербезпеки	Визначення	Граничні терміни заходів реагування		
		Підтвердження (Acceptance)	Стимування (Containment)	Відновлення (Recovery)
Надзвичайний (код - чорний)	Інцидент, що становить безпосередню загрозу життю чи здоров'ю людей або призводить до фізичного пошкодження (виведення з ладу) об'єкта I категорії критичності	30 хвилин	1 година	8 годин
Критичний (код - червоний)	Інцидент, що становить безпосередню загрозу функціонуванню і безповоротності роботи об'єкта I категорії критичності та/або можливості надання ним основних послуг	1 година	3 години	8 годин (у робочі дні)
Високий (код - помаранчевий)	Інцидент, що свідчить про наявність передумов порушення функціонування і безперервності роботи об'єкта I категорії критичності. Інцидент, що становить безпосередню загрозу функціонуванню і безповоротності роботи об'єкта II категорії критичності та/або можливості надання ним основних послуг	1 година (у робочі дні)	5 годин (у робочі дні)	1 доба (у робочі дні)
Середній (код - жовтий)	Інцидент, що має ознаки підготовки кібернетичного впливу вищого ступеня небезпеки на об'єкті I категорії критичності. Інцидент, що свідчить про наявність передумов порушення функціонування і безперервності роботи об'єкта II категорії критичності. Інцидент, що становить безпосередню загрозу функціонуванню і безповоротності роботи об'єкта III категорії критичності та/або можливості надання ним основних послуг	2 години (у робочі дні)	8 годин (у робочі дні)	3 доби (у робочі дні)
Низький (код - зелений)	Інцидент, що має ознаки підготовки кібернетичного впливу вищого ступеня небезпеки на об'єкті II категорії критичності. Інцидент, що свідчить про наявність передумов порушення функціонування і безперервності роботи об'єкта III категорії критичності	8 годин (у робочі дні)	2 доби (у робочі дні)	5 діб (у робочі дні)
Інформаційний (код - білий)	Подія, явища і чинники, що потребують додаткового дослідження, та, за сумісністю ознак, можуть у подальшому бути віднесені до інцидентів кібербезпеки в ІТС	-	-	-

Класифікацію кіберінцидентів в ІТС СЦ МО України та ЗС України за категоріями та ступенем небезпеки наведено в таблиці 4.

Таблиця 4
Класифікацію кіберінцидентів в ІТС СЦ МО України та ЗС України
за категоріями та ступенем небезпеки

Table 4
Classification of cyber incidents in the ITS Center of the Ministry of Defense
of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine by categories and degree of danger

Пріоритет	Код	Назва категорії інциденту кібербезпеки в ІТС ЗС України	Життя та здоров'я людей, апаратна частина об'єктів ІТС ЗС України	Об'єкти ІТС ЗС України, I категорії критичності	Об'єкти ІТС ЗС України, II категорії критичності	Об'єкти ІТС ЗС України, III категорії критичності
1	5	Вторгнення зловмисника до системи (Intrusion)	код - чорний	код - червоний	код - помаранчевий	код - жовтий
2	7	Загроза конфіденційності та/або цілісності інформації (Information Content Security)	код - чорний	код - червоний	код - помаранчевий	код - жовтий
3	6	Загроза доступності інформації (Availability)	код - чорний	код - червоний	код - помаранчевий	код - жовтий
4	2	Шкідливий програмний засіб (MaliciousCode)	код - чорний	код - помаранчевий	код - жовтий	код - зелений
5	4	Спроби зловмисника щодо вторгнення до системи (Intrusion Attempts)	код - чорний	код - помаранчевий	код - жовтий	код - зелений
6	8	Махінації (Fraud)	код - чорний	код - помаранчевий	код - жовтий	код - зелений
7	9	Наявність відомих вразливостей (Vulnerability)	код - чорний	код - помаранчевий	код - жовтий	код - зелений
8	3	Збір інформації зловмисником (Information Content)	-	код - жовтий	код - зелений	код - зелений
9	1	Зловмисна інформація (Abusive Content)	-	код - жовтий	код - зелений	код - зелений
10	10	Інше (Other)	-	-	-	-

Отже, наукове обґрунтування створення організаційної структури у складі СЦ МО України із завданнями реагування на кіберзагрози, що виникають в інформаційно-аналітичних системах, впровадження нових систем та інформаційних технологій, об'єднання та використання на одній платформі існуючих розрізних інформаційних систем та технічної підтримки функціонування програмно-апаратного комплексу (платформи) набирає критичного характеру і є доволі виваженим.

Враховуючи зазначене, необхідно зробити наголос на необхідності створення та введенні у штатний розпис організаційної структури у складі СЦ МО України з завданнями реагування на виникаючі кіберзагрози.

Формування та розвиток у складі СЦ МО України необхідних військових організаційних структур для дій у кіберпросторі, їх комплектування, підготовка та всебічне забезпечення дозволить:

- визначити завдання для ЗС України у частині здійснення оборони кіберпростору (участі у заходах з кібероборони держави);

- визначити основні функції та повноваження МО України та ЗС України у керівництві заходами з кібероборони України та кібервійськами;

- забезпечити оперативними інформаційно-аналітичними матеріалами в ході застосування упершій хвилі відсічі і стримування збройної агресії проти України кібервійськ з проведенням дій (операцій) у кіберпросторі та стримуванні подальшої ескалації воєнного конфлікту [14];

- забезпечити підтримання спроможностей сил системи МО України та ЗС України щодо завдання противнику у кіберпросторі політичних, економічних, воєнних та інших втрат, з огляду на це, він буде змушений відмовитися від ескалації збройної агресії проти України;

- надати стратегічну мобільність у веденні асиметричних, мережецентричних, багатосферних і непрямих дій у кіберпросторі, які нівелюватимуть чисельну та технологічну перевагу противника в інформаційному просторі та кіберпросторі [13];

- створити комплексну систему захисту інформації та кібербезпеки в ІТС СЦ МО України та ЗС України в інтересах зміцнення безпекового середовища держави;

- проводити розробку та тестування технічних рішень за експертної підтримки держав-членів НАТО та партнерів в ІТС СЦ МО України та ЗС України;

- практично залучити фахівців (спеціалістів) з кібербезпеки до участі у навчаннях НАТО з кібербезпеки, багатонаціональних навчаннях Cyber Flag, Locked Shields, Cyber Coalition, Crossed Swords;

- здійснити державно-приватне партнерство у сфері кібероборони, в т. ч. залучення висококваліфікованих цивільних фахівців приватних структур, ресурсів ІТ-компаній до виконання завдань з кібероборони держави в умовах постійного деструктивного кібервпливу.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Зважаючи на змістовне викладення матеріалу, враховуючи визначені пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони зі створення та функціонування системи СЦ ЗС України та СЦ МО України, доведено необхідність створення спеціалізованої організаційної структури в системі МО України з завданнями реагування на виникаючі кіберзагрози воєнного характеру безпосередньо за загальною координацією Національного координаційного центру кібербезпеки у взаємодії з іншими суб'єктами забезпечення кібербезпеки держави [9].

Функціонування зазначеної військової організаційної структури дозволить виконувати заходи, щодо стримування, локалізації і відбиття воєнної агресії у кіберпросторі (кібероборони), ураження через кіберпростір об'єктів інформаційної інфраструктури противника, ведення кіберрозвідки, кіберпідтримки своїх військ (сил), участі у забезпеченні кібербезпеки України, виконання заходів з кіберзахисту інформаційної інфраструктури Міністерства оборони та Збройних Сил України, а також критичної інформаційної інфраструктури держави в умовах надзвичайного і воєнного стану.

У подальшому, інтегрування оперативних (бойових та спеціальних) спроможностей набутих СЦ МО України до мережі СЦ Сил оборони, Головного СЦ і розгалуженої мережі СЦ держави дозволить об'єднати інформаційно-аналітичні системи СЦ, впровадити нові системи та інформаційні технології з подальшим застосуванням їх на одній платформі в рамках функціонування єдиного програмно-апаратного комплексу (платформи).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Живилю Є. О. Формування та запровадження ситуаційного управління сектором безпеки та оборони держави – основа ефективної системи державного управління. *Публічне управління XXI століття: погляд у майбутнє* : збірник тез XXI Міжнародного наукового конгресу. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2021. URL: <https://doi.org/10.34213/mnkongr.2021>. DOI: <https://doi.org/10.34213/mnkongr.2021>.
2. Пристайко В. В. Ситуаційні центри як ключовий інституційний механізм державного антикризового управління: зарубіжний досвід. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2019. Том 30 (69). № 3. URL: <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/24>. DOI: <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/24>.
3. Семенченко А. І., Журавльов А. В., Карпенко О. В. та ін. Ситуативні центри органів державної влади. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Nayk_rozrob/27e3c680-aac9-440b-b17b-00979f76d8a9.pdf (дата звернення: 22.08.2022).
4. Соколов К. О., Гудима О. П., Шиятий О. Б., Ткаченко В. А. Основні напрями створення ІТ-інфраструктури Міністерства оборони України. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень НУОУ*. Київ, 2015. № 3 (55). С. 26–30.
5. Соколов К. О., Гудима О. П., Шиятий О. Б., Миронюк А. Б. Застосування інформаційних технологій у інформаційно-аналітичному забезпеченні органів військового управління. *Наука і техніка Повітряних Сил ЗС України. Військові та технічні науки*. Харків, 2015. № 3 (20). С. 30–32.
6. Відомості про виконання Загальних вимог до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 р. № 518. *Офіційний вісник України*. 2019. № 50. ст. 1697.
7. Зеленський увів у дію рішення РНБО щодо удосконалення мережі ситуаційних центрів та цифрової трансформації сфери нацбезпеки. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/751001.html> (дата звернення: 22.08.2022).
8. Про створення Ситуаційного центру Збройних Сил України : Директива Головнокомандувача Збройних Сил України від 19.10.2020 р. № Д-8.
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27.01.2016 р. "Про Стратегію кібербезпеки України" : Указ Президента України від 15.03.2016 р. № 96/2016 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/962016-19836> (дата звернення: 22.08.2022).
10. В Міноборони України буде створено ситуаційний центр. URL: <https://opk.com.ua/%D0%B2-%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%B5-%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE-%D1%81%D0%B8/> (дата звернення: 22.08.2022).
11. Про затвердження Загальних вимог до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури : Постанова Кабінету міністрів України від 19.06.2019 р. № 518. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/518-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.09.2022).

12. Технічні вимоги на створення спеціалізованого програмного забезпечення “Державний реєстр об’єктів критичної інформаційної інфраструктури”. *Департамент кіберзахисту Адміністрації Держспецзв’язку*. Київ, 2021, 31 с.

13. Всеохоплююча оборона України: стан, проблеми та заходи щодо зміцнення кібероборони держави і створення кібервійськ. URL: <https://opk.com.ua/%D0%B2%D1%81%D0%B5%D0%BE%D1%85%D0%BE%D0%BF%D0%BB%D1%8E%D1%8E%D1%87%D0%B0-%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B0-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%BD-1%97%D0%BD%D0%B8-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD-%D0%BF%D1%80/> (дата звернення: 22.08.2022).

14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20.08.2021 р. “Про Стратегічний оборонний бюлетень України”: Указ Президента України від 17.09.2021 р. № 473/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4732021-40121> (дата звернення: 22.08.2022).

Стаття надійшла до редакції 23.08.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 23.09.2022 р.

Y. O. Zhyvylo,
PhD in Public Administration,
Postdoctoral fellow of the Public policy Department,
Education and Research Institute of Public Administration
of V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine
e-mail: zhivilka@i.ua <https://orcid.org/0000-0003-4077-7853>

SITUATION CENTER OF THE MINISTRY OF DEFENSE OF UKRAINE – A MODEL OF EARLY DETECTION AND ANALYSIS OF CRISIS SITUATIONS IN THE STATE SECURITY SECTOR

Annotation. The article examines the issue of creating and ensuring the functioning of the situation center in the system of the Ministry of Defense of Ukraine. The necessity of creating a specialized organizational structure, one of the main tasks of which is to respond to military cyber threats directly under the general coordination of the National Coordination Center for Cyber Security in cooperation with other actors in the field of cyber security.

The ways of creation and functioning of the situation center are analyzed, the list of threats to which the separate structure (or its separate elements) and joint performance of the tasks defined by the provisions with the Situational Center of the Armed Forces of Ukraine during the Armed Forces respond to the crisis situations in the cyberspace of Ukraine.

In the context of constant militarization of cyberspace of the national segment, the National Security and Defense Council of Ukraine decided to expand and further develop a single network of situation centers and equip them with unified software and hardware that will increase decision-making efficiency at all levels of government. The reason for this growth is precisely the crisis phenomena, which become long-lasting, and management processes are transformed from “crisis prevention” to, mainly, “crisis management”.

Under these conditions, there is a significant problem with the interaction of the network of situational centers not only in the field of national security and defense, but also situational centers of public authorities (reserve, mobile) on one platform in real time.

In this situation, in order to achieve interoperability, it is extremely important to systematize uniformity in the use of special software and software and hardware to ensure interoperability, stable and continuous operation, testing, configuration and performance monitoring in decision making and monitoring.

It is obvious that the State Service for Special Communications and Information Protection of Ukraine will play one of the key roles in the process of expanding and increasing the capacity of the network of situational centers. It is becoming clear that such centers should be integrated into a single secure network, with the ability to quickly collect information, analyze it and make critical decisions for the state.

Keywords: *cyber threats, cybersecurity, situation center, cyberspace, special software, IT-systems, critical infrastructure, electronic communications.*

REFERENCES

1. Zhyvylo, Ye.O. (2021). Formuvannia ta zaprovadzhennia sytuatsiinoho upravlinnia sektorom bezpeky ta oborony derzhavy – osnova efektyvnoi systemy derzhavnoho upravlinnia. *Publichne upravlinnia KhKhI stolittia: pohliad u maibutnie zbirnyk tez XKHl mizhnarodnoho naukovoho konhresu*. Kharkiv: Vydavnytstvo KharRI KharRI NADU "Mahistr". URL: %D0%A1%D0%B8%D1%82%D1%83%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D1%86%D0%B5%D1%82%D1%80_%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F/zbirnik_kongress_2021.pdf (data zvernennia: 22.09.2022). DOI: <https://doi.org/10.34213/mnkongr.2021> [in Ukrainian].
2. Prystaiko, V.V. (2019). Sytuatsiini tsentry yak kliuchovyi instytutsiinyi mekhanizm derzhavnoho antykryzovoho upravlinnia: zarubizhnyi dosvid. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Seriya: Derzhavne upravlinnia, tom 30 (69), no. 3*. URL: %D0%A1%D0%B8%D1%82%D1%83%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D1%86%D0%B5%D1%82%D1%80_%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F/26.pdf (data zvernennia: 22.08.2022). DOI: <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/24> [in Ukrainian].
3. Semenchenko, A.I., Zhuravlov, A.V., Karpenko, O.V. and others. Sytuatyvnyi tsentry orhaniv derzhavnoi vlady. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Nayk_rozrob/27e3c680-aac9-440b-b17b-00979f76d8a9.pdf (data zvernennia: 22.08.2022) [in Ukrainian].
4. Sokolov, K.O., Hudyma, O.P., Shyiatyi, O.B., Tkachenko, V.A. (2015). Osnovni napriamy stvorennia IT-infrastruktury Ministerstva oborony Ukrainy. *Zbirnyk naukovykh prats Tsentru voienno-stratehichnykh doslidzhen NUOU, no. 3 (55), 26–30*. Kyiv [in Ukrainian].
5. Sokolov, K.O., Hudyma, O.P., Shyiatyi, O.B., Myroniuk, A.B. (2015). Zastosuvannia informatsiinykh tekhnolohii u informatsiino-analitychnomu zabezpechenni orhanivviiskovoho upravlinnia. *Nauka i tekhnika Povitrianykh Syl ZS Ukrainy. Viiskovita tekhnichni nauky, no. 3 (20), 30–32*. Kharkiv [in Ukrainian].
6. Vidomosti pro vykonannia Zahalnykh vymoh do kiberzakhystu obektiv krytychnoi infrastruktury: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 19.06.2019 r. № 518. (2019). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, no. 50, st. 1697*.
7. Zelenskyi uviv u diiu rishennia RNBO shchodo udoskonalennia merezhi sytuatsiinykh tsentriv ta tsyfrovoy transformatsii sfery natsbezpeky. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/751001.html> (data zvernennia: 22.08.2022).
8. Pro stvorennia Sytuatsiinoho tsentru Zbroinykh Syl Ukrainy: Dyrektyva Holovnokomanduvacha Zbroinykh Syl Ukrainy vid 19.10.2020 r. No. D-8.
9. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 27.01.2016 r. "Pro Stratehiiu kiberbezpeky Ukrainy": Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 15.03.2016 r. No. 96/2016. (2016). URL: <https://www.president.gov.ua/documents/962016-19836> (data zvernennia: 22.08.2022).
10. V Minoborony Ukrainy bude stvoreno sytuatsiinyi tsentr. URL: <https://opk.com.ua/%D0%B2-%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%B5-%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE-%D1%81%D0%B8/> (data zvernennia: 22.08.2022).
11. Pro zatverdzhennia Zahalnykh vymoh do kiberzakhystu obektiv krytychnoi infrastruktury: Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy vid 19.06.2019 r. No. 518. (2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/518-2019-%D0%BF#Text> (data zvernennia: 22.08.2022).
12. Tekhnichni vymohy na stvorennia spetsializovanoho prohramnoho zabezpechennia "Derzhavnyi reistr obektiv krytychnoi informatsiinoi infrastruktury". (2021). *Departament kiberzakhystu Administratsii Derzhspetszviazku*. Kyiv.
13. Vseokhopliuiucha oborona Ukrainy: stan, problemy ta zakhody shchodo zmitsnennia kiberoborony derzhavy i stvorennia kiberviisk. URL: <https://opk.com.ua/%D0%B2%D1%81%D0%B5%D0%BE%D1%85%D0%BE%D0%BF%D0%BB%D1%8E%D1%8E%D1%87%D0%B0-%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B0-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD-%D0%BF%D1%80/> (data zvernennia: 22.08.2022).
14. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 20.08.2021 r. "Pro Stratehichniy oboronnyi biuleten Ukrainy": Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 17.09.2021 r. No. 473/2021. (2021). URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4732021-40121> (data zvernennia: 22.08.2022).

The article was received by the editors 23.08.2022.

The article is recommended for printing 23.09.2022.

Тетяна Олександрівна Харченко,
кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри економічної політики та менеджменту
навчально-наукового інституту "Інститут державного управління"
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
м. Харків, Україна

e-mail: tetyana_22_82@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0002-3446-6533>

ПРОЄКТУВАННЯ СТРУКТУРНОГО КОНЦЕПТУ ОЦІНКИ МІЖНАРОДНОЇ ПОЗИЦІЇ УКРАЇНИ У СВІТОВОМУ КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ ПІДТРИМКИ АГРОСЕКТОРУ

Анотація. Досліджено проблематику державної фінансово-економічної підтримки агросектору у світовому контексті та обґрунтовано структурний концепт оцінки міжнародної позиції України. Підтверджено наявність зв'язку між щорічними значеннями показників сукупної державної підтримки аграрного сектору, підтримки виробників та підтримки споживачів й міжнародною рейтинговою позицією України.

Розраховано рейтинги країн, у світовому контексті, за показниками державної фінансово-економічної підтримки агросектору: сукупна оцінка підтримки аграрного сектору (TSE); оцінка підтримки виробників (PSE); оцінка підтримки споживачів (CSE); оцінка загальної підтримки послуг (GSSE). Визначено міжнародну позицію України в розрізі рейтингів, котра є кардинально нижчою порівняно із загальним показником країн-членів ОЕСР та країн-членів ЄС. Підтверджено, що динаміка значень рейтингів України у світовому контексті є незначною, варіативність визначена на рівні 22-24 місця в розрізі показників сукупної оцінки підтримки аграрного сектору, оцінки підтримки виробників та оцінки підтримки споживачів. Визначено динаміку зменшення розриву щорічних значень показників підтримки виробників та споживачів аграрного сектору по Україні, починаючи з 2018 р. Найкраща позиція України в міжнародному рейтингу підтверджена за показником оцінки загальної підтримки послуг.

Проведений аналіз виступив базисом для проектування структурного концепту оцінки міжнародної позиції України в розрізі трендів державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору, перевагами якого є: визначення позиції України в світовому контексті в розрізі трендів державної підтримки агросектору; встановлення рівня зв'язку щорічних значень показників державної фінансово-економічної підтримки агросектору; формування порівняльної характеристики позиції України до загального показника країн-членів ЄС.

Розрахунками підтверджено необхідність перегляду напрямів державної підтримки механізмів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору для адаптації до європейських практик. Встановлено, що в рамках реалізації державної політики в частині розробки заходів підтримки в країнах ЄС було впроваджено сім категорій заходів серед яких: загально-секторальні та інституційні заходи; інформаційні та координаційні заходи; заходи щодо торгівлі

Як цитувати: Харченко Т. О. Проектування структурного концепту оцінки міжнародної позиції України у світовому контексті державної фінансово-економічної підтримки агросектору. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 1 (60). С. 42–61. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-03>.

In cites: Kharchenko T. O. (2022). Designing the structural concept of estimating the international position of Ukraine in the world context of state financial and economic support to the agricultural sector. *Pressing Problems of Public Administration*, 1(60), 42–61. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-03> [in Ukrainian].

та товарних потоків; трудові заходи; підтримка сільського господарства та продовольства; загальна підтримка; продовольча допомога та підтримка споживачів. Визначено, що в країнах ЄС вплив економічних скорочень на витрати на продукти харчування було пом'якшено завдяки державній підтримці, яка частково компенсувала втрати доходу, а скорочення сукупного доходу призвело до максимального спрямування витрат на харчування. Реалізація даного підходу підтвердила гіпотезу про те, що державна підтримка забезпечила стійкість продовольчих систем.

Ключові слова: рейтинг, сукупна оцінка підтримки аграрного сектору, оцінка підтримки виробників, оцінка підтримки споживачів, оцінка загальної підтримки послуг, ОЕСР, ЄС.

Постановка проблеми. Глобалізація розширила можливості розвитку України та визначила вектори змін для адаптації діючих державних політик до міжнародних принципів та стандартів. Одним із можливих інструментів оцінки рівня прогресу економіки країни є аналіз динаміки зміни позиції країни в міжнародних рейтингах. Окреслена динаміка може виступати як індикатор оцінки результативності механізмів державного регулювання економіки та аграрного сектору, зокрема. Адже безпосередній вплив на інструменти державної підтримки аграрного сектору та результативність їх імплементації здійснює стан розвитку економіки, можливості бюджетів, стан законодавчого забезпечення, рівень сформованості пріоритетів галузевого та територіального розвитку тощо. Враховуючи динамічний характер впливу розвитку аграрного сектору на формування макроекономічних показників національної економіки та забезпечення продовольчої безпеки країни, актуальності набуває оцінка міжнародної позиції України в розрізі трендів державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковий пошук присвячений дослідженням оцінки державної підтримки розвитку аграрного сектору характеризується аналізом напрямів та методів в структурі механізмів державного регулювання. У своєму дослідженні Т. Мельник визначає, що імплементація державної підтримки у сфері регуляторної політики розвитку аграрного сектора містить низку інструментів, найбільш вагомими з яких є субсидії, дотації та пільги. При цьому автором досліджуються світові практики оцінки державної підтримки розвитку аграрного сектору та результативність механізмів державного регулювання цієї сфери [7]. В. Кириленко дослідив різні підходи до оцінки рівня регуляторної політики аграрного сектору, які можуть виступати як основа для проведення оцінки результативності державної підтримки аграрного сектору [3]. Досліджуючи питання державного регулювання розвитку підприємств агропромислового комплексу, А. Уніят зазначає, що світова спільнота надає перевагу дослідженню ефективності державної підтримки сільського господарства через розрахунок показника сукупної підтримки (TSE, методологія ОЕСР) [11]. При цьому, науковці ННЦ ІАЕ, як пріоритетному, надають перевагу показнику сукупної підтримки виробників (PSE, методологія ОЕСР) [1]. У частині методології оцінки державної підтримки аграрного сектору, П. Несененко надано детальну характеристику показників, які можуть бути використані як індикатори оцінки механізмів державного регулювання аграрного сектору [8]. Т. Шабатура і О. Галицький також відмічають, що у частині аналізу підтримки сільського господарства, методологія ОЕСР є одним із кращих практичних підходів. Зокрема, імплементація якого, є базовим інструментом оцінки результативності механізмів державного регулювання розвитку підприємств аграрного сектору [13].

Продовжуючи огляд наукового доробку в частині оцінки позиції України в міжнародних рейтингах, слід зазначити дослідження Н. Трусової, Н. Радченко і Т. Шутько, де представлено результати річної рейтингової позиції України серед країн світу за показником сукупної державної підтримки сільського господарства [10]. Думанська І. Ю. дослідила динаміку значень показників сукупної підтримки сільського господарства України, однак в цьому дослідженні відсутня порівняльна характеристика щодо позиції країни в міжнародному рейтингу [2]. Визначення позиції України серед провідних країн світу за показником сукупної підтримки сільського господарства представлено в спільній роботі І. Кіщак та Г. Корневої [4]. Детальний аналіз позиції України в міжнародному рейтингу, в розрізі трендів державної підтримки виробників аграрного сектору, та визначення позиції країни на міждержавному рівні, представлено в дослідженнях М. Латиніна [5; 6].

Проведений аналіз підтвердив обґрунтованість оцінки значень показників державної підтримки аграрного сектору за методологією ОЕСР та окреслив актуальність дослідження в частині формування структурного концепту оцінки міжнародної позиції України в розрізі трендів державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору. Адже саме оцінка позиції України в міжнародних рейтингах в розрізі динамічних часових рядів є найменш дослідженим, науковою спільнотою, складником.

Метою статті є проектування структурного концепту оцінки міжнародної позиції України у світовому контексті державної фінансово-економічної підтримки агросектору.

Застосована методологія та методи. Аналіз методологічних засад оцінки державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору підтвердив наявність низки різновекторних підходів та інструментів, методів кількісної та якісної оцінки [1–8, 10–13, 15]. Як індикатор кількісного виміру рівня підтримки виробників аграрного сектору використовують показник еквіваленту субсидування виробників (далі – ЕСВ). У рамках розрахунку ЕСВ визначається сукупний розмір трансфертів, котрі були направлені сільськогосподарським виробникам через споживачів сільськогосподарської продукції та платників податків, шляхом виконання заходів передбачених діючою аграрною політикою країни. В абсолютному вимірі даний показник визначається як сумарна кількість трансфертів у грошовому еквіваленті. Також передбачено розрахунок відносного значення, шляхом розрахунку частки трансфертів у валовому доході виробників. Цей показник набув широкого запровадження при оцінці трендів державної підтримки аграрного сектору в США [7, с. 171; 15, с. 801].

Другий підхід, щодо кількісної оцінки державної підтримки виробників аграрного сектору, використовують показник агрегованого розміру підтримки (далі – АРП), який виступає як основний показник в методології розрахунку Світової організації торгівлі [3; 7, с. 171; 15, с. 801]. Сутність показника “агрегованого розміру підтримки” АРП відповідає показнику ЕСВ, однак має дещо модифікований варіант розрахунку, в частині сукупної оцінки державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції в розрізі складників, представлених у таблиці 1.

Таблиця 1

Напрями державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції для розрахунку показника “агрегованого розміру підтримки”

Table 1

Directions of governmental support for agriproducers for calculating a “aggregate amount of support” indicator

Напрямок державної підтримки	Характеристика напрямку
підтримка доходу	прямі і непрямі грошові трансферти між державою і виробниками
регулювання цін	порівняння цін зовнішнього ринку з цінами внутрішнього виробника
підтримка в придбанні сировинних ресурсів	встановлення і виплати різних субсидій на купівлю сировини і матеріалів, які використовуються в сільськогосподарському виробництві, у тому числі на купівлю мінеральних добрив, кормів, пестицидів, надання пільгових кредитів, здійснення спеціального пільгового страхування, субсидії на використання води і зрошування
підтримка маркетингу продукції	програми розвитку ринку, субсидії на зберігання і транспортування продукції, інспекція і контроль якості
стимулювання зростання ефективності виробництва шляхом підтримки розвитку “інфраструктури”	науково-дослідна діяльність, субсидії на спорудження будівель виробничого призначення, програми по поліпшенню якості земель, підтримка консолідації сільськогосподарських товаровиробників
регіональна підтримка	локальні програми
загальноекономічна підтримка	видатки спрямовані не на підтримку аграрного сектора, проте мають значний вплив на його стан. До їх числа відносяться: політика обмінного курсу національної валюти, державна податкова політика, надання субсидій на транспортні перевезення та ін.

Джерело: [3; 7, с. 171; 15, с. 801].

Методологія розрахунку ЕСВ (АРП) передбачає як позитивне, так і негативне значення показника. Додатне значення досліджуваного показника, свідчить про те, що механізми державного регулювання розвитку аграрного сектору реалізуються через прямі методи державної підтримки, в тому числі і приховані субсидії виробникам, орієнтовані на покращення їх фінансового стану. Від’ємне значення показника свідчить про те, що практична імплементація механізмів державного регулювання здійснюється шляхом реалізації урядових програм та формування ролі виробників як нетто-платників податків, що призводить до погіршення фінансового стану виробників [3; 11, с. 46].

Іншим методичним підходом щодо оцінки рівня державної підтримки аграрного сектору є порівняльний аналіз світових та внутрішніх цін на сільськогосподарську продукцію. Основою проведення аналізу є умовне визначення світових цін як рівноважних, які виступають базисом для розрахунку альтернативних витрат сільськогосподарських виробників і споживачів. За даним підходом, кількісним показником виміру рівня державного регулювання розвитку аграрного сектору виступає цінове відхилення внутрішніх цін

від рівноважних. Аналогічно із методологією попереднього підходу, кількісний вимірник може мати як додатне, так і від'ємне значення. Додатне значення показника свідчить про те, що внутрішні ціни є вищими за світові, базовим інструментом державної підтримки механізмів державного регулювання виступає субсидування аграрного сектора. Від'ємне значення показника, вказує на наявність протилежної динаміки, в частині перевищення світових цін над національними. Такі зміни підтверджують використання методів непрямого впливу як інструментів державного регулювання аграрного сектору [3; 7, с. 171; 11, с. 46].

Серед низки показників оцінки сукупної підтримки сільського господарства Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), (англ. Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) розглядають: загальну оцінку підтримки (TSE); оцінку підтримки виробника (PSE); оцінку підтримки споживачів (CSE); оцінку загальної підтримки послуг (GSSE) [9; 16]. Однак найбільш розповсюдженою є оцінка за показником PSE (оцінка сукупної підтримки виробників), який був розроблений у 1973 р. Т. Джозлінгом на замовлення Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО). Цей показник є комплексним та характеризує всі заходи з підтримки сільського господарства. Саме тому з 1986 р. його обрано як базовий інструменту моніторингу результативності діючої аграрної політики країн-членів ОЕСР [9]. Ієрархія підпорядкування зазначених показників представлена на рисунку 1.

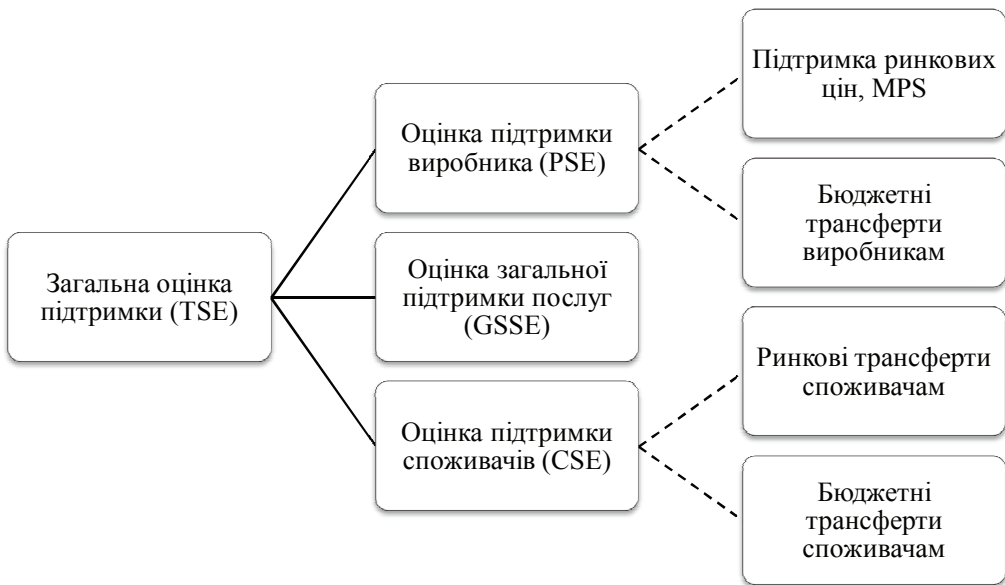


Рис. 1. Оцінка сукупної підтримки сільського господарства за методологією ОЕСР

Fig. 1. Assessment of aggregate support for agriculture according to the OECD methodology

*Джерело: згруповано автором за даними [9; 16].

Розглянемо більш детально сутність кожного оціночного показника. Так, загальна оцінка підтримки (TSE) - річна грошова вартість усіх валових трансфертів від платників податків і споживачів, що виникають у результаті політичних заходів, незалежно від їх цілей і впливу на сільськогосподарське виробництво та дохід або споживання сільськогосподарської продукції [8, с. 290; 10, с. 24; 16].

Оцінка підтримки виробника (PSE) – це річна грошова вартість валових трансфертів від споживачів і платників податків сільськогосподарським виробникам, виміряна на рівні фермера, що виникає в результаті політичних заходів, спрямованих на підтримку сільського господарства, незалежно від їх характеру, цілей або впливу на виробництва або дохід ферми. Він включає підтримку ринкових цін, бюджетні платежі та недоотримані бюджетні надходження, тобто валові трансферти від споживачів і платників податків виробникам сільськогосподарської продукції, що виникають у результаті заходів політики на основі: поточного виробництва, використання ресурсів, посівних площ/кількості тварин/надходжень/доходів (поточні/не поточні) і нетоварні критерії [4, с. 63; 16].

Оцінка підтримки споживачів (CSE) – це річна грошова оцінка валових трансфертів від (до) споживачів сільськогосподарської продукції, виміряна на рівні ферми, що виникає в результаті політичних заходів, які підтримують сільське господарство, незалежно від їх характеру, цілей або впливу на споживання продуктів. У разі негативного значення CSE вимірює тягар (непрямий податок) на споживачів через підтримку ринкових цін (вищі ціни), що більш ніж компенсує споживчі субсидії, які знижують ціни для споживачів [13, с. 135; 16].

Оцінка загальної підтримки послуг (GSSE) – це річна грошова вартість валових трансфертів, що виникають у результаті політичних заходів, які створюють сприятливі умови для первинного сільськогосподарського сектору шляхом розвитку приватних або державних послуг, установ та інфраструктури, незалежно від їх цілей та впливу на сільськогосподарське виробництво та дохід або споживання сільськогосподарської продукції. GSSE включає політики, де основним бенефіціаром є первинне сільське господарство, але не виключає жодних платежів окремим виробникам. Трансферти GSSE безпосередньо не змінюють надходження чи витрати виробника чи витрати на споживання [8, с. 290; 10, с. 24; 16].

Підсумовуючи, зазначимо, що умовно методологію оцінки результативності державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору поділяють на три групи методів, які представлені на рисунку 2.

Кожна з представлених на рисунку 2 методик дозволяє провести оцінку в розрізі певного напрямку, який залежить від обраних інструментів державної підтримки.

Основні результати. Проведений аналіз методологічних засад до оцінки державної підтримки аграрного сектору, набуття Україною статусу країни кандидата на вступ до Європейського Союзу, вагомість рівня впливу розвитку аграрного сектору на формування макроекономічних показників національної економіки окреслили важливість формування структурного концепту оцінки міжнародної позиції України в розрізі трендів державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору. Як основа для проведення оцінки обґрунтовано використання методології ОЕСР, представленої на рисунку 1.

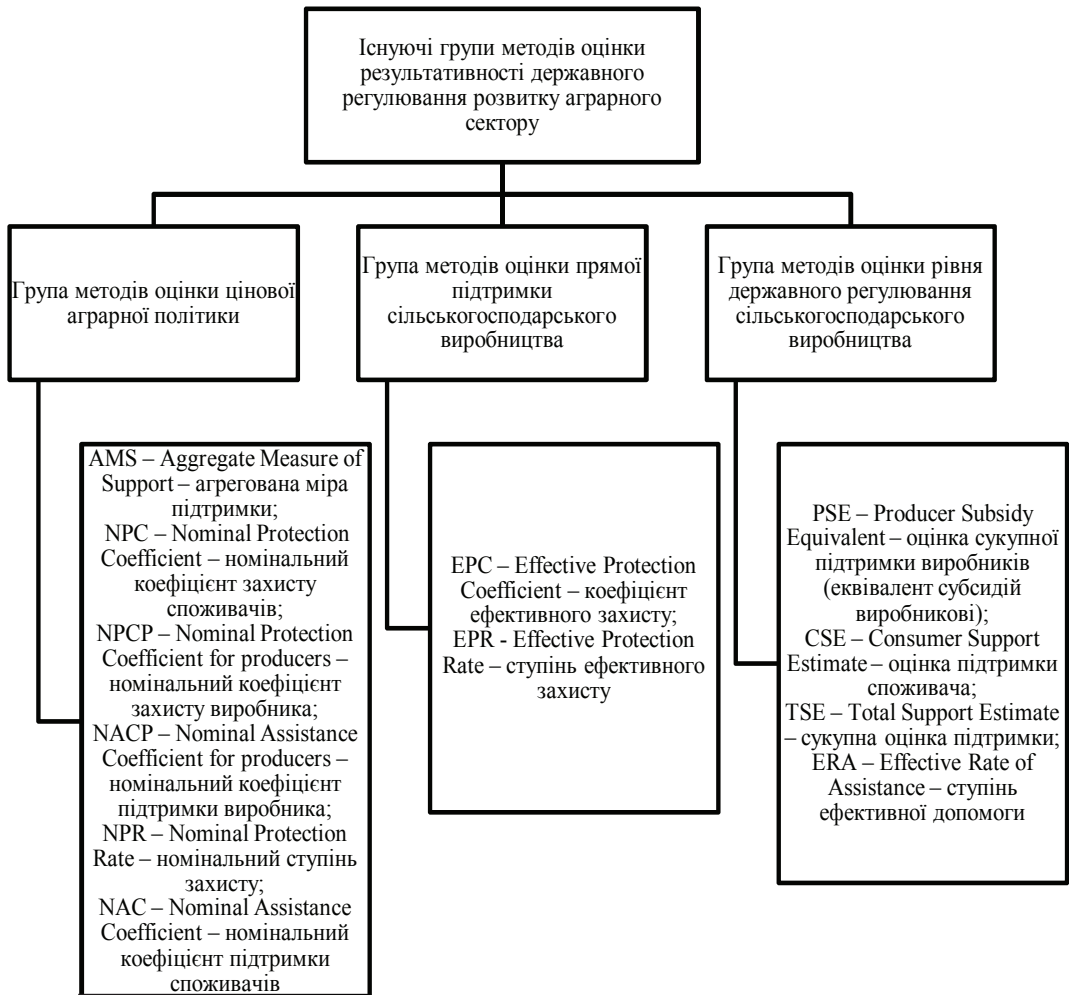


Рис. 2. Групування методів оцінки результативності державної підтримки аграрного сектору

Fig. 2. Grouping of methods for assessing the effectiveness of state support for the agricultural sector

*Джерело: [3: 12].

Проведемо поглиблене дослідження в частині формування рейтингів країн членів ОЕСР за складниками оцінки сукупної підтримки сільського господарства за методологією ОЕСР в розрізі показників TSE до ВВП, % (таблиця 2), PSE до валової виручки сільського господарства, % (табл. 3), CSE до сільськогосподарського споживання, % (таблиця 4) та GSSE до загальної підтримки сільського господарства, % (табл. 5) за 2000-2021 рр., попередньо розрахувавши лінійні тренди за кожним із досліджуваних показників в розрізі кожної країни. Як індикатор відбору було обрано значення коефіцієнту детермінації лінійного рівняння.

Представлені у таблиці 2 дані свідчать про те, що до країн-лідерів за показником загальної оцінки підтримки належать перші сім країн рейтингу, що підтверджує розрахований коефіцієнт детермінації, значення якого є більшим за 0,7. При цьому найбільший рівень зв'язку встановлено за загальним показником в розрізі країн ОЕСР, а узагальнений показник країн ЄС займає 8 місце в рейтингу. До низки країн-лідерів увійшли Корея, Швейцарія, Турція, Канада, Мексика та Колумбія. Оцінюючи позицію України в загальному рейтингу країн ОЕСР, зауважимо, що її місце в рейтингу складає 23 з 27, а розрахований коефіцієнт детермінації свідчить про відсутність зв'язку між щорічними значеннями показника загальної оцінки підтримки.

Таблиця 2

Рейтинг країн ОЕСР за показником TSE до ВВП за 2000-2021 роки
Table 2
Ranking of OECD countries by TSE to GDP for 2000-2021

Країна	Рівняння регресії	Коефіцієнт детермінації	TSE до ВВП, %
ОЕСР загальна	$y = -0,0192x + 0,9843$	$R^2 = 0,8724$	1
Корея	$y = -0,0769x + 2,9167$	$R^2 = 0,855$	2
Швейцарія	$y = -0,05x + 1,8474$	$R^2 = 0,7842$	3
Турція	$y = -0,1199x + 4,0991$	$R^2 = 0,7753$	4
Канада	$y = -0,0198x + 0,7425$	$R^2 = 0,7604$	5
Мексика	$y = -0,0322x + 1,1419$	$R^2 = 0,7233$	6
Колумбія	$y = -0,0692x + 2,5973$	$R^2 = 0,7142$	7
ЄС	$y = -0,0373x + 1,6587$	$R^2 = 0,6986$	8
Ісландія	$y = -0,0373x + 1,6587$	$R^2 = 0,6986$	9
Бразилія	$y = -0,0266x + 0,9276$	$R^2 = 0,6646$	10
Норвегія	$y = -0,0298x + 1,3269$	$R^2 = 0,6401$	11
Японія	$y = -0,0142x + 1,1859$	$R^2 = 0,5558$	12
Південна Африка	$y = -0,0196x + 0,6114$	$R^2 = 0,4963$	13
Коста Ріка	$y = -0,0305x + 1,1294$	$R^2 = 0,495$	14
Австралія	$y = -0,004x + 0,2482$	$R^2 = 0,4271$	15
Чилі	$y = -0,0133x + 0,5058$	$R^2 = 0,4203$	16
Сполучені Штати Америки	$y = -0,006x + 0,6009$	$R^2 = 0,3729$	17
Індонезія	$y = 0,0891x + 1,2549$	$R^2 = 0,2422$	18
Нова Зеландія	$y = 0,0027x + 0,2285$	$R^2 = 0,2321$	19
В'єтнам	$y = -0,1824x + 2,9309$	$R^2 = 0,2261$	20
Ізраїль	$y = -0,0079x + 0,4874$	$R^2 = 0,1713$	21
Філіппіни	$y = 0,024x + 2,4426$	$R^2 = 0,0976$	22
Україна	$y = -0,0347x + 1,0224$	$R^2 = 0,0741$	23
Китайська народна республіка	$y = -0,0072x + 2,1362$	$R^2 = 0,0177$	24
Індія	$y = 0,0178x - 0,782$	$R^2 = 0,005$	25
Казахстан	$y = -0,0067x + 1,0357$	$R^2 = 0,0045$	26
Аргентина	$y = 0,0105x - 2,4777$	$R^2 = 0,0032$	27

*Джерело: розрахунки автора за даними OECD [16].

Аналіз рейтингу країн ОЕСР за показником оцінка підтримки виробника, представлено у таблиці 3.

Таблиця 3

Рейтинг країн ОЕСР за показником PSE до валової виручки сільського господарства, за 2000-2021 рр.

Table 3
Ranking of OECD countries by PSE indicator to gross agricultural revenue, for 2000-2021

Країна	Рівняння регресії	Коефіцієнт детермінації	PSE до валового виробництва сільського господарства* с.г., %
ОЕСР загальна	$y = -0,619x + 27,951$	$R^2 = 0,7912$	1
Бразилія	$y = -0,3611x + 9,4804$	$R^2 = 0,7859$	2
ЄС	$y = -0,665x + 30,341$	$R^2 = 0,7422$	3
Японія	$y = -0,6609x + 53,244$	$R^2 = 0,7277$	4
Канада	$y = -0,5991x + 20,199$	$R^2 = 0,7273$	5
Мексика	$y = -0,7135x + 22,232$	$R^2 = 0,7233$	6
Китайська народна республіка	$y = 0,5288x + 5,2291$	$R^2 = 0,7104$	7
Норвегія	$y = -0,7595x + 69,194$	$R^2 = 0,666$	8
Чилі	$y = -0,2026x + 6,0886$	$R^2 = 0,5736$	9
Швейцарія	$y = -0,9357x + 65,423$	$R^2 = 0,5682$	10
Колумбія	$y = -0,5368x + 23,492$	$R^2 = 0,54$	11
Філіппіни	$y = 0,5358x + 16,222$	$R^2 = 0,5136$	12
Південна Африка	$y = -0,2528x + 7,5981$	$R^2 = 0,438$	13
Сполучені Штати Америки	$y = -0,4022x + 16,072$	$R^2 = 0,41$	14
Індонезія	$y = 0,9002x + 4,2273$	$R^2 = 0,4016$	15
Корея	$y = -0,403x + 53,255$	$R^2 = 0,351$	16
Австралія	$y = -0,0813x + 4,0818$	$R^2 = 0,325$	17
В'єтнам	$y = -0,7873x + 9,7834$	$R^2 = 0,2998$	18
Турція	$y = -0,3772x + 29,384$	$R^2 = 0,2275$	19
Ісландія	$y = -0,4551x + 61,436$	$R^2 = 0,1362$	20
Коста Ріка	$y = -0,1146x + 7,6925$	$R^2 = 0,1175$	21
Україна	$y = -0,0815x + 2,3429$	$R^2 = 0,0218$	22
Ізраїль	$y = -0,0862x + 12,893$	$R^2 = 0,0151$	23
Аргентина	$y = -0,2234x - 23,642$	$R^2 = 0,011$	24
Індія	$y = -0,0507x - 10,389$	$R^2 = 0,0019$	25
Нова Зеландія	$y = -0,0016x + 0,7116$	$R^2 = 0,0019$	26
Казахстан	$y = -0,0251x + 6,8823$	$R^2 = 0,0008$	27

*Джерело: розрахунки автора за даними ОЕСД [16].

**валове виробництво сільського господарства – далі “ВВ с.г.”.

У частині аналізу країн ОЕСР за показником оцінки підтримки виробника, варто зауважити, що перше місце в рейтингу належить загальному показнику країн ОЕСР. До складу країн, які мають високий ступінь зв'язку між щорічними значеннями показників, що підтверджує коефіцієнт детермінації, значення якого більше за 0,7, увійшли Бразилія, загальний показник ЄС, Японія, Канада, Мексика та Китай. Місце України в загальному рейтингу – 22,

а розрахований коефіцієнт детермінації, також підтверджує відсутність зв'язку між щорічними значеннями показника.

У частині оцінки підтримки споживачів, розглянемо отримані розрахункові значення та результати рейтингу (таблиця 4). Ці дані свідчать про те, що в розрізі перших шести країн рейтингу встановлено високий рівень зв'язку між щорічними значеннями показників. При цьому простежується загальна тенденція щодо найбільшого ступеня зв'язку за загальним показником в розрізі країн ОЕСР. Також до складу країн-лідерів за рівнем підтримки споживачів увійшли Австралія, загальний показник країн ЄС, Японія, Китай, США. Позиція України в рейтингу -24, а розрахований коефіцієнт детермінації (0,0245) свідчить про відсутність зв'язку між щорічними значеннями досліджуваного показника.

Таблиця 4
Рейтинг країн ОЕСР за показником CSE до сільськогосподарського споживання, за 2000-2021 рр.

Table 4
Ranking of OECD countries by CSE indicator to agricultural consumption, for 2000-2021

Країна	Рівняння регресії	Коефіцієнт детермінації	CSE до СС*, %
ОЕСР загальна	$y = 0,682x - 17,978$	$R^2 = 0,8317$	1
Австралія	$y = 0,1003x - 1,7935$	$R^2 = 0,7799$	2
ЄС	$y = 0,6554x - 14,85$	$R^2 = 0,7437$	3
Японія	$y = 0,5981x - 46,435$	$R^2 = 0,7354$	4
Китай	$y = -0,5317x - 2,0286$	$R^2 = 0,7208$	5
США	$y = 0,6334x + 5,0147$	$R^2 = 0,7086$	6
Швейцарія	$y = 1,5541x - 57,447$	$R^2 = 0,6733$	7
Бразилія	$y = 0,2658x - 4,7782$	$R^2 = 0,6097$	8
Чилі	$y = 0,3378x - 5,983$	$R^2 = 0,5842$	9
Норвегія	$y = 0,9485x - 51,632$	$R^2 = 0,5501$	10
Мексика	$y = 0,5824x - 11,749$	$R^2 = 0,5354$	11
Колумбія	$y = 0,5058x - 27,048$	$R^2 = 0,4738$	12
Філіппіни	$y = -0,4744x - 17,014$	$R^2 = 0,4316$	13
Казахстан	$y = 0,7797x - 11,071$	$R^2 = 0,4064$	14
Південна Африка	$y = 0,2198x - 5,8155$	$R^2 = 0,4002$	15
Туреччина	$y = 0,5239x - 26,619$	$R^2 = 0,3649$	16
Канада	$y = 0,2279x - 13,612$	$R^2 = 0,3524$	17
Індонезія	$y = -1,0164x - 4,6958$	$R^2 = 0,3343$	18
Корея	$y = 0,3082x - 46,162$	$R^2 = 0,256$	19
В'єтнам	$y = 0,4888x - 11,404$	$R^2 = 0,1717$	20
Коста Ріка	$y = 0,2568x - 17,223$	$R^2 = 0,1619$	21
Індія	$y = 0,5697x + 23,346$	$R^2 = 0,0924$	22
Ісландія	$y = 0,321x - 43,925$	$R^2 = 0,044$	23
Україна	$y = -0,0938x + 2,7564$	$R^2 = 0,0245$	24
Нова Зеландія	$y = -0,0075x - 0,9597$	$R^2 = 0,013$	25
Аргентина	$y = 0,1241x + 21,479$	$R^2 = 0,0033$	26
Ізраїль	$y = -0,0229x - 10,7$	$R^2 = 0,0007$	27

*Джерело: розрахунки автора за даними ОЕСД [16]

** СС – Сільськогосподарське споживання.

Результати побудованих лінійних трендів оцінки загальної підтримки послуг та рейтинг країн ОЕСР в розрізі даного показника представлено в таблиці 5. Ці дані свідчать про те, що рейтингова позиція загального показника в розрізі країн ОЕСР є 22. Отримане значення в рейтингу обумовлено відсутністю зв'язку між щорічними значеннями досліджуваного показника. Україна в даному рейтингу займає 19 місце. Серед країн, які мають високий ступінь зв'язку між щорічними значеннями показника слід зазначити Ісландію, Чилі, Швейцарію та Китай.

Рейтинг країн ОЕСР за показником CSSE до загальної підтримки сільського господарства, за 2000–2021 рр.

Таблиця 5

Ranking of OECD countries by the CSSE indicator to total support of agriculture, for 2000–2021

Table 5

Країна	Рівняння регресії	Коефіцієнт детермінації	GSSE до ЗП с.г. , %
Ісландія	$y = -0,1984x + 7,8403$	$R^2 = 0,8613$	1
Чилі	$y = 1,7079x + 23,309$	$R^2 = 0,8215$	2
Швейцарія	$y = 0,2841x + 5,8195$	$R^2 = 0,7353$	3
Китай	$y = -1,6301x + 42,151$	$R^2 = 0,725$	4
Колумбія	$y = 0,4607x + 5,0065$	$R^2 = 0,5998$	5
Коста Ріка	$y = 0,6534x + 9,4857$	$R^2 = 0,5819$	6
Філіппіни	$y = 0,3858x + 8,3584$	$R^2 = 0,5723$	7
Індія	$y = -0,9638x + 26,236$	$R^2 = 0,4021$	8
Австралія	$y = 0,6877x + 39,496$	$R^2 = 0,3193$	9
В'єтнам	$y = 0,8451x + 13,488$	$R^2 = 0,2674$	10
Турція	$y = -0,7863x + 25,725$	$R^2 = 0,2307$	11
ЄС	$y = 0,1192x + 9,9792$	$R^2 = 0,2162$	12
Норвегія	$y = -0,0471x + 5,6922$	$R^2 = 0,1541$	13
Нова Зеландія	$y = 0,3527x + 70,017$	$R^2 = 0,1324$	14
Канада	$y = 0,1619x + 25,156$	$R^2 = 0,0845$	15
Південна Африка	$y = -0,2387x + 38,322$	$R^2 = 0,0598$	16
Бразилія	$y = 0,2005x + 25,258$	$R^2 = 0,0444$	17
Корея	$y = -0,0599x + 14,788$	$R^2 = 0,0409$	18
Україна	$y = -0,4001x + 37,37$	$R^2 = 0,032$	19
Ізраїль	$y = -0,1054x + 20,617$	$R^2 = 0,0044$	20
Японія	$y = -0,0196x + 20,508$	$R^2 = 0,0035$	21
ОЕСР загальна	$y = 0,0054x + 13,456$	$R^2 = 0,0021$	22
Мексика	$y = -0,0126x + 10,049$	$R^2 = 0,0014$	23
США	$y = -0,0087x + 10,245$	$R^2 = 0,0008$	24
Казахстан	$y = 0,0468x + 23,409$	$R^2 = 0,0004$	25
Аргентина	Відсутній динамічний ряд для розрахунків		
Індонезія			

*Джерело: розрахунки автора за даними OECD [16]

** ЗП с.г. – загальна підтримка сільського господарства.

Згрупуємо дані в розрізі всіх побудованих рейтингів, а отримані значення представимо в таблиці 6. Ці дані вказують на відмінність напрямів держав-

ної підтримки в розрізі країн-членів ОЕСР. Так, врівноважена цільова спрямованість державної політики підтримки аграрного сектору, орієнтована на підтримку виробників підтверджена в Бразилії, за загальним показником країн ЄС, Японії, Канаді, Мексиці та Китаю. Державна політика розвитку аграрного сектору, цільовим орієнтиром якої є підтримка споживачів, підтверджена в Австралії, за загальним показником ЄС, Японії, Китайській народній республіці, Сполучених Штатах Америки. Активні дії держави щодо підтримки послуг в аграрному секторі підтверджено в таких країнах, як: Ісландія, Чилі, Швейцарія та Китайська народна республіка.

Таблиця 6

Досліджувана сукупність рейтингів країн ОЕСР в розрізі деяких ключових показників аналізу державної підтримки агросектору за 2000–2021 рр.

Table 6

A set of OECD countries' ratings in terms of selected key indicators for analysis of governmental agrisupport for 2000–2021

Країна	Досліджувані показники			
	TSE до ВВП, %	PSE до валового виробництва сільського господарства*, у %	CSE до СС*, у %	GSSE до ЗП с.г.*, у %
ОЕСР загальна	1	1	1	22
Корея	2	16	19	18
Швейцарія	3	10	7	3
Турція	4	19	16	11
Канада	5	5	17	15
Мексика	6	6	11	23
Колумбія	7	11	12	5
ЄС	8	3	3	12
Ісландія	9	20	23	1
Бразилія	10	2	8	17
Норвегія	11	8	10	13
Японія	12	4	4	21
Південна Африка	13	13	15	16
Коста Ріка	14	21	21	6
Австралія	15	17	2	9
Чилі	16	9	9	2
США	17	14	6	24
Індонезія	18	15	18	-
Нова Зеландія	19	26	25	14
В'єтнам	20	18	20	10
Ізраїль	21	23	27	20
Філіппіни	22	12	13	7
Україна	23	22	24	19
Китай	24	7	5	4
Індія	25	25	22	8
Казахстан	26	27	14	25
Аргентина	27	24	26	-

*Джерело: розрахунки автора за даними OECD [16];

**ВВ с.г. – валове виробництво сільського господарства;

*** СС – сільськогосподарське споживання;

**** ЗП с.г. – загальна підтримка сільського господарства.

За результатами розрахунку визначено країни-лідери державної підтримки аграрного сектору. В цілому визначена динаміка вказує на те, що інструменти прямої державної підтримки як виробників, так і споживачів діють в Японії. Аналогічна динаміка підтверджена і в розрізі загального показника країн ЄС. Найбільш багатовекторною є державна підтримка аграрного сектору в Китайській народній республіці, що підтверджують її рейтингові позиції в розрізі всіх напрямів дослідження. Пріоритетом державної підтримки аграрного сектору Сполучених штатів Америки є споживачі. Однак, встановлено низку країн, державна підтримка аграрного сектору яких, характеризується нестабільною динамікою в розрізі щорічних обсягів. До таких країн належить Індія, Україна, Нова Зеландія, Аргентина, Ізраїль.

У частині оцінки позиції України в міжнародних рейтингах в розрізі значень показників TSE, CSE та GSSE, розглянемо позицію України в порівнянні із загальним показником країн-членів ЄС та країн-членів ОЕСР (рис. 3). Зауважимо, що саме показник TSE, має найбільший вплив на формування макроекономічного показника аграрного сектору.

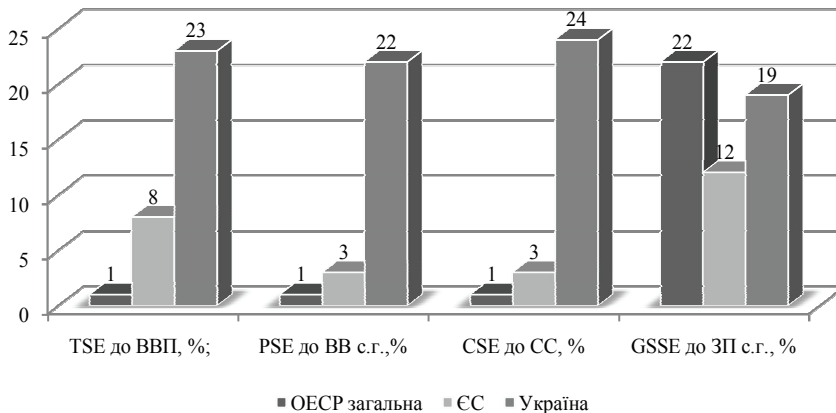


Рис. 3. Рейтинг позиції України в розрізі показників TSE до ВВП, %; PSE до валового виробництва сільського господарства (у %); CSE до СС, %; GSSE до ЗП с.г., %, 2000–2021 рр.

Fig. 3. A rating of Ukraine's position in terms of TSE indicators to GDP (in %); PSE to gross agricultural production (in %); CSE to SS, %; GSSE to ZP this year (in %), 2000–2021

*Джерело: розрахунки автора за даними OECD [16].

Представлені на рисунку 3 дані вказують на те, що позиція України в розрізі досліджуваних рейтингів є кардинально нижчою в порівнянні із загальним показником країн-членів ОЕСР та країн-членів ЄС. В цілому динаміка значень рейтингів України є незначною та коливалась у межах 22–24 місяців розрізі показників TSE до ВВП, %; PSE до ВВ с.г., %; CSE до СС, %. Найкраща позиція України є в рейтингу GSSE до ЗП с.г., %. Отримані результати вказують на необхідність перегляду напрямів державної підтримки механізмів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору для адаптації до європейських практик.

Розглянемо динаміку щорічних значень України в розрізі показників TSE до ВВП (у %); PSE до валового виробництва сільського господарства (у %); CSE до СС, %, 2000–2021 рр. (рис. 4).

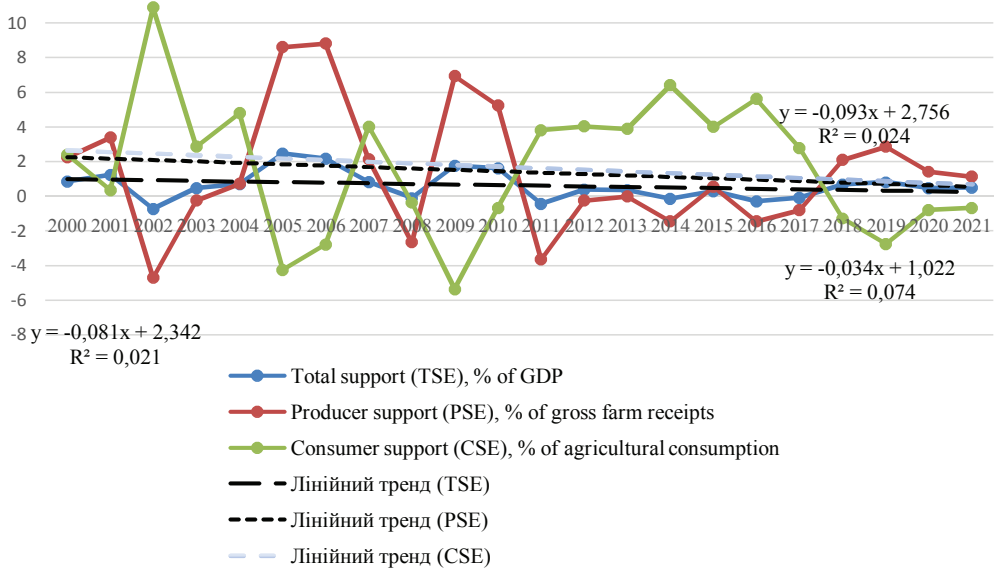


Рис. 4. Тренди сукупної державної підтримки виробників (PSE до ВВ с.г., %), споживачів (CSE до СС, %) та галузі в цілому (TSE до ВВП, %), Україна, 2000–2021 рр.

Fig. 4. Trends in aggregate state support for producers (PSE to gross production this year, %), consumers (CSE to SS, %) and industry as a whole (TSE to GDP, in %), Ukraine, 2000–2021.

*Джерело: розраховано автором за даними OECD [16].

Аналіз трендів державної підтримки в розрізі всіх досліджуваних показників характеризується значною варіаційною розбіжністю значень досліджуваних показників. Зокрема, динаміка значень показників державної підтримки виробників та споживачів, в більшості випадків є протилежною та характеризується динамічним характером коливань. В частині оцінки загальної підтримки галузі, даний тренд характеризується згладженим характером, однак зв'язок між щорічними значеннями показників відсутній. В цілому, отримані значення коефіцієнтів детермінації ($R^2_{TSE}=0,074$, $R^2_{PSE}=0,218$, $R^2_{CSE}=0,0245$) свідчать про відсутність будь-якого зв'язку між щорічними значеннями всіх досліджуваних трендів. Враховуючи обраний вектор розвитку країни та поглиблення інтеграції важливим є врівноваження трендів в розрізі всіх досліджуваних показників та їх включення в механізм оцінки результативності державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України.

Для визначення ступеню розриву векторів розвитку показників сукупної державної підтримки аграрного сектору країн Європейського Союзу та України, розглянемо відповідну динаміку значень досліджуваних показників за загальним показником країн ЄС, котра представлена на рисунку 5.

Для визначення ступеню розриву векторів розвитку показників сукупної державної підтримки аграрного сектору країн Європейського Союзу та України, розглянемо відповідну динаміку значень досліджуваних показників за загальним показником країн ЄС, котра представлена на рисунку 5.

Представлені на рисунку 5 дані, вказують на тісний зв'язок щорічних значень в розрізі всіх досліджуваних показників, що підтверджено коефіцієнтами детермінації відповідно, $R^2_{TSE}=0,8183$, $R^2_{PSE}=0,7422$, $R^2_{CSE}=0,7437$.

Також чітко простежується зміна підходів щодо зменшення державної підтримки виробників, адже тренд PSE до валового виробництва сільського господарства (у %) має спадний характер та збільшення державної підтримки споживачів – тренд CSE до СС, % має зростаючий характер. При цьому, саме тренд сукупної підтримки галузі (TSE до ВВП, %) має найбільший зв'язок між значеннями показників в досліджуваній сукупності. Розраховані тренди дозволяють здійснювати прогнозування в середньостроковій перспективі в розрізі всіх досліджуваних показників.

Виклики з якими стикнулись країни в умовах пандемії COVID-19 та карантинному обмеженні вплинули на зміну концептуальних підходів до формування державних політик та напрямів державної підтримки розвитку аграрного сектору. Європейський Союз погодив перехідні правила для Спільної аграрної політики на 2021-2022 рр. Наразі найбільш актуальним напрямками є дві стратегії “Від ферми до вилки” та “Біорізноманіття”, які спрямовані на скорочення втрат біорізноманіття в Європі, перетворення продовольчих систем ЄС на глобальні стандарти конкурентоспроможності [14].

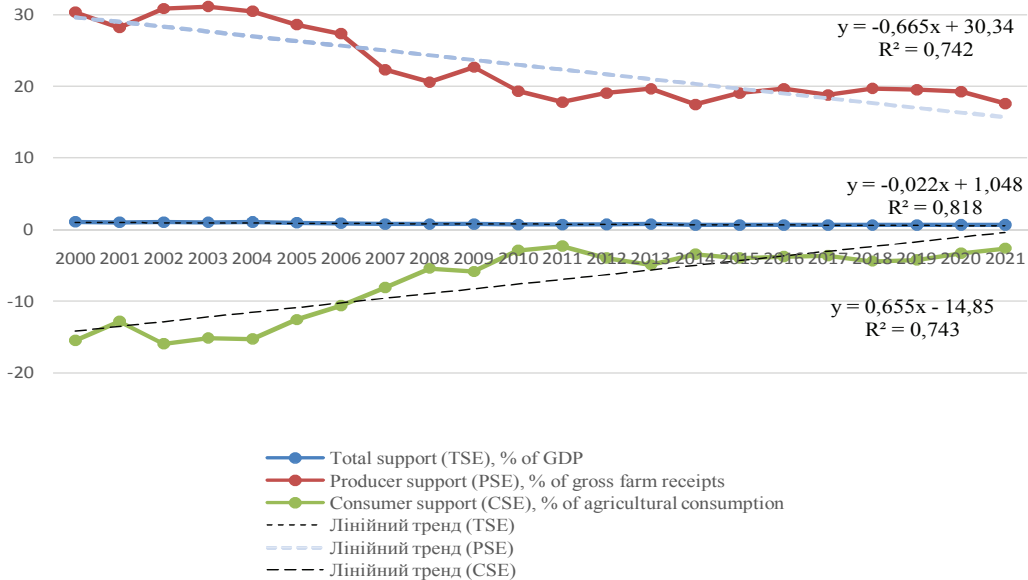


Рис. 5. Моделювання розриву векторів розвитку показників сукупної державної підтримки аграрного сектору країн Європейського Союзу та України на основі трендів сукупної державної підтримки

Fig. 5. Modeling a discontinuity of vectors of aggregate governmental support indicators for the agricultural sector of the European Union and Ukraine based on aggregate governmental support trends

*Джерело: розраховано автором за даними OECD [16].

Японія, Корея та Туреччина визначили нові вектори державної підтримки, а саме сільськогосподарські інновації та цифрові технології. В рамках даного напрямку державної підтримки Японія розробила Комплексний пакет політики “Розумного сільського господарства”, в якому визначено ключові заходи підтримки цифровізації сільського господарства на наступні п’ять років.

Корея також визначила даний напрям підтримки аграрного сектору в якості пріоритетного в рамках проєкту “Розумне сільське господарство”, в рамках якого молоді фермери можуть отримати підтримку за умови впровадження нових технологій в сфері аграрного виробництва. Туреччина запровадила Цифровий сільськогосподарський ринок на базі цифрової платформи діяльність якої спрямована на забезпечення зв'язків між дрібними виробниками та великими компаніями в сфері роздрібної торгівлі [14].

Порівнюючи отримані результати (рис. 4 та 5), зауважимо, що динаміка зменшення розриву щорічних значень показників підтримки виробників PSE до валового виробництва сільського господарства (y %) та споживачів CSE до СС, % по Україні, спостерігається, починаючи з 2018 р. Однак, на відміну від тенденцій аграрної політики ЄС, де пріоритетом останніх років є підтримка споживачів, по Україні вектор державної підтримки чітко орієнтованих на виробника. Ця динаміка є цілком прогнозованою, враховуючи інструменти та методи державної політики, котрі мали практичну імплементації в аграрній сфері. Окреслена тенденція не є негативним чинником впливу, враховуючи досвід державної підтримки виробників аграрного сектору Канади та Японії, однак повинно бути чітка регламентація дій щодо державної підтримки аграрного сектору в довгостроковій перспективі для уникнення повторення трендів (див. рис. 4), які мали місце в Україні в період 2000-2012 років. Посилають виклики в частині результативності механізмів державного регулювання й необхідність адаптації діючої державної політики розвитку аграрного сектору до Спільної аграрної політики ЄС. У даному аспекті важливим є формування індикаторів оцінки, які дозволять визначити прогрес результативності імплементованих заходів на загальний рейтинг України в міжнародному співтоваристві.

В якості проведення оцінки сукупної державної підтримки на міждержавному рівні, використовуючи підхід, запропонований М. Латинінім [6, с. 54], розрахуємо відношення значень досліджуваних показників по Україні до показників ЄС. Результати розрахунків представимо на рисунку 6.

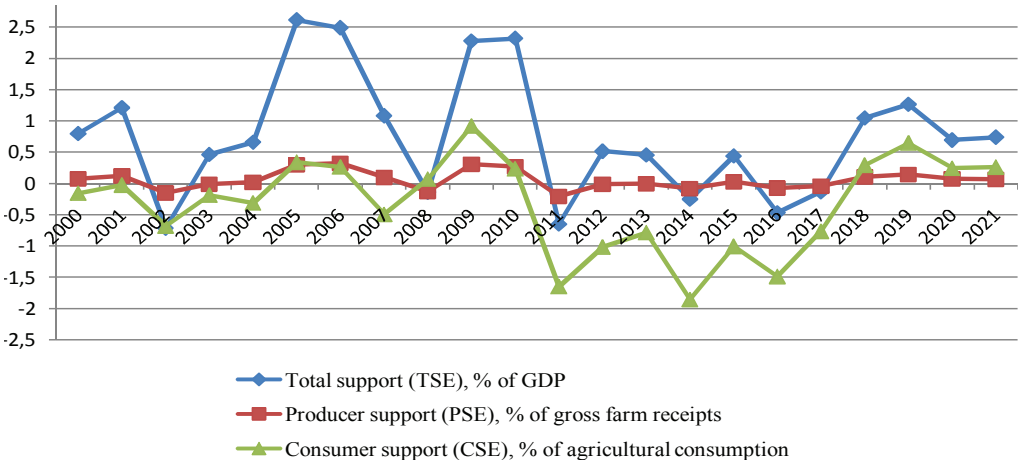


Рис. 6. Співвідношення значень показників сукупної державної підтримки виробників (PSE до ВВП, %), споживачів (CSE до СС, %) та галузі в цілому (TSE до ВВП, %), України до ЄС, 2000–2021 рр.

Fig. 6. A ratio of values of indicators of aggregate governmental support for producers (PSE to gross production this year, in %), consumers (CSE to SS, in %) and the industry as a whole (TSE to GDP, in %), Ukraine to the EU, 2000–2021

*Джерело: розраховано автором за даними OECD [16].

Представлена на рисунку 6 динаміка співвідношення значень показників сукупної державної підтримки виробників (PSE до ВВ с.г., %), споживачів (CSE до СС, %) та галузі в цілому (TSE до ВВП, %), має більш згладжений характер, що обумовлено врівноваженими рядами значень досліджуваних показників ЄС, однак, в цілому відповідає загальній динаміці по Україні.

Отже, сумарно проведений аналіз дозволив окреслити структурний концепт оцінки міжнародної позиції України в розрізі трендів державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору, який представлено на рисунку 7.

Цей структурний концепт (див. рис. 7) дозволяє визначити позицію України в міжнародних рейтингах в розрізі трендів державної підтримки, встановити рівень зв'язку щорічних значень всіх досліджуваних показників та провести порівняльний аналіз значень показників України із загальним показником країн-членів ЄС, що дозволить підвищити результативність фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору шляхом імплементації успішних європейських практик державної підтримки.



Рис. 7. Структурний концепт оцінки міжнародної позиції України в розрізі трендів державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору

Fig. 7. The structural concept for assessing an Ukraine's international position in terms of trends in governmental support for financial and economic mechanism of governmental regulation

*Джерело: розробка автора.

Висновки та перспективи подальших розвідок у зазначеному напрямку. На підставі проведених досліджень можна зробити такі агреговані висновки.

По-перше, в рамках реалізації державної політики в частині розробки заходів підтримки в країнах ЄС було впроваджено сім категорій заходів серед яких: загальносекторальні та інституційні заходи; інформаційні та координаційні заходи; заходи щодо торгівлі та товарних потоків; трудові заходи; підтримка сільського господарства та продовольства; загальна підтримка; продовольча допомога та підтримка споживачів. Переважна частка заходів, а саме 37 % була зосереджена на сільському господарстві та продовольчій безпеці, найменшою є частка витрат на загально-секторальні та інституційні заходи, а саме 5 %.

По-друге, на продовольчу допомогу та підтримку споживачів було спрямовано 8 % видатків. Частка витрат на фінансування інформаційних та координаційних заходів склала 14 %. У країнах ЄС вплив економічних скорочень на витрати на продукти харчування було пом'якшено завдяки державній підтримці, яка частково компенсувала втрати доходу, а скорочення сукупного доходу призвело до максимального спрямування витрат на харчування. Отже, опосередковано державна підтримка забезпечила стійкість продовольчих систем.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дем'яненко М. Я., Саблук П. Т., Скупий В. М. Державна політика фінансової підтримки розвитку аграрного сектору АПК : монографія. Київ: ННЦ, ІАЕ, 2011. 372 с.
2. Думанська І. Ю. Оптимізація видатків держави для фінансового забезпечення і інноваційного процесу АПК. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки*. 2018. Том 1. № 3. С. 104–109.
3. Криленко В. І. Сучасні підходи до оцінки рівня державної підтримки аграрного сектору економіки. *Ефективна економіка*. 2014. № 7. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3208> (дата звернення: 05.08.2022).
4. Кіщак І. Т., Корнева Н. О. Тенденції державної фінансової підтримки аграрного сектору України. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2019. Вип. № 6 (74). С. 61–70. DOI: <https://doi.org/10.32782/2520-2200/2019-6-56>.
5. Латинін М. А., Харченко Т. О. Варіативність трендів державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору: міжнародний аспект. *Право та державне управління*. 2022. № 1. С. 180–188. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.1.27>.
6. Латинін М. А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : монографія. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. 320 с.
7. Мельник Т. М., Головачова О. С. Оцінка державної підтримки аграрного сектору України. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2013. № 3. С. 169–184.
8. Несененко П. Методичні підходи до оцінки ефективності державного регулювання аграрного сектору. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2022. № 4. С. 288–296. DOI: <https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-308-4-43>.
9. Підтримка СГ в Україні в координатах ОЕСР. URL: <https://ngoipr.org.ua/blog/pidtrimka-sg-v-ukrayini-v-koordinatah-oesr/> (дата звернення: 05.08.2022).
10. Трусова Н. В., Радченко Н. Г., Шутько Т. І. Бюджетно-податкове стимулювання розвитку аграрного сектору України. *АгроСвіт*. 2021. № 20. С. 22–31. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6792.2021.20.22>.
11. Уніят Л. Розвиток системи державного регулювання та підтримки бізнесу на інноваційній основі у підприємствах АПК. *Економічний аналіз*. 2019. Том 29. № 1. С. 44–54.
12. Харченко Т. О. Особливості державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору: міжнародний досвід. *Таврійський науковий вісник. Серія : Публічне управління та адміністрування*. 2021. Вип. 4. С. 142–153. DOI: <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2021.4.19>.
13. Шабатура Т. С., Галицький О. М. Державна підтримка агропродовольчих підприємств України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної ради України*. 2019. № 2. С. 135–143. DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.02.14>.

14. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2021_2d810e01-en.
15. Matthew Harley Use of the Producer Subsidy Equivalent as a Measure of Support to Agriculture in Transition Economies. *American Journal of Agricultural Economics*. Vol. 78. No. 3 (Aug., 1996). P. 799–804.
16. OECD URL: <https://data.oecd.org/> (дата звернення: 05.08.2022).

Стаття надійшла до редакції 12.08.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 12.09.2022 р.

T. O. Kharchenko,

PhD in Economics, Associate Professor, Postdoctoral fellow,

Education and Research Institute of Public Administration

of V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine

e-mail: tetyana_22_82@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0002-3446-6533>

DESIGNING THE STRUCTURAL CONCEPT OF ESTIMATING THE INTERNATIONAL POSITION OF UKRAINE IN THE WORLD CONTEXT OF STATE FINANCIAL AND ECONOMIC SUPPORT TO THE AGRICULTURAL SECTOR

Abstract. The article studies the problems of state financial and economic support to the agricultural sector in the world context and substantiates the structural concept of assessing the international position of Ukraine. It is confirmed that there is a connection between the annual values of indicators of total state support for the agricultural sector, support for producers and support for consumers and the international rating position of Ukraine.

In the world context the ratings of countries are calculated on indicators of state financial and economic support to the agricultural sector: total estimate of support for the agricultural sector (TSE); producer support estimate (PSE) consumer support estimate (CSE); general service support estimate (GSSE). The international position of Ukraine in terms of ratings is determined, which is radically lower compared to the overall indicator of OECD member states and EU member states. It was confirmed that the dynamics of the ratings of Ukraine in the world context is insignificant, the variability is determined at the level of the 22nd – 24th place in terms of indicators of total estimate of support for the agricultural sector, estimate of support for producers and estimate of consumer support. The dynamics of the decrease in the gap of annual indicators of support for producers and consumers of the agricultural sector in Ukraine since 2018 has been determined. The best position of Ukraine in the international rating is confirmed by the indicator of estimate of general support for services.

The analysis was the basis for designing the structural concept of estimating the international position of Ukraine in terms of state support trends for the financial and economic mechanism of state regulation of the development of the agricultural sector, the advantages of which are: determining the position of Ukraine in the world context in terms of state support trends for the agricultural sector; establishment of the level of connection of annual values of indicators of state financial and economic support to the agricultural sector; forming a comparative characteristic of the position of Ukraine to the overall indicator of the EU member states.

The calculations confirmed the need to review the directions of state support for the mechanisms of state regulation of sustainable development of the agricultural sector for adaptation to European practices. It was established that within the framework of the implementation of state policy in terms of the development of support measures in the EU countries, seven categories of measures were introduced, among them: sector-wide and institutional measures; information and coordination measures; trade and commodity flow measures; labor measures; support for agriculture and food; general support; food aid and consumer support. It is determined that in the EU countries, the impact of economic cuts on food spending was mitigated thanks to government support, which partially compensated the loss of income, and the reduction in total income led to the maximum direction of food spending. The implementation of this approach confirmed the hypothesis that government support ensured the sustainability of food systems.

Keywords: *rating, total estimate of support for the agricultural sector, producer support estimate, consumer support estimate, general service support estimate, OECD, EU.*

REFERENCES

1. Demianenko, M.Ya., Sabluk, P.T., Skupyi, V.M. (2011). Derzhavna polityka finansovoi pidtrymky rozvytku ahrarnoho sektoru APK: monohrafiia. Kyiv: NNTs, IAE [in Ukrainian].
2. Dumanska, I.I. (2018). Optyimizatsiia vydatkiv derzhavy dlia finansovoho zabezpechennia innovatsiinoho protsesu APK [Optimization of state expenditure for financial providing innovative process of AIC]. *Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu. Ekonomichni nauky – Herald of Khmelnytskyi National University. Economic sciences, is. 3, part 1, 104–109* [in Ukrainian].
3. Krylenko, V.I. (2014). Suchasni pidkhody do otsinky rinvia derzhavnoi pidtrymky ahrarnoho sektoru ekonomiky [Modern approaches to the assessment of a level of state support of the agrarian sector of economy]. *Efektivna ekonomika*, 7. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3208> (rezhym dostupu: 05.08.2022 r.) [in Ukrainian].
4. Kishchak, I.T., Kornieva, N.O. (2019). Tendentsii derzhavnoi finansovoi pidtrymky ahrarnoho sektoru Ukrainy [Tendencies of state financial support of agrarian sector of Ukraine] *Problemy systemnoho pidkhodu v ekonomitsi*, 6 (74), 61–70. DOI: <https://doi.org/10.32782/2520-2200/2019-6-56> [in Ukrainian].
5. Latynin, M.A., Kharchenko, T.O. (2022). Variatyvnist trendiv derzhavnoi pidtrymky finansovo-ekonomichnoho mekhanizmu derzhavnoho rehuliuвання rozvytku ahrarnoho sektoru: mizhnarodnyi aspekt [Variability of trends of the state support of the financial-economic mechanism of the state regulation of the agricultural sector development: international aspect]. *Pravo ta derzhavne upravlinnia*, 1, 180–188. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.1.27> [in Ukrainian].
6. Latynin, M.A. (2006). Ahrarnyi sektor ekonomiky Ukrainy: mekhanizm derzhavnoho rehuliuвання: monohrafiia. Khakiv: Vyd-vo KharRI NADU “Mahistr” [in Ukrainian].
7. Melnyk, T.M., Holovachova, O.S. (2013). Otsinka derzhavnoi pidtrymky ahrarnoho sektoru Ukrainy [Evaluation of agricultural state support of Ukraine]. *Marketynh i menedzhment innovatsii – Marketing and Management of Innovations*, 3, 169–184 [in Ukrainian].
8. Nesenenko, P. (2022). Metodichni pidkhody do otsinky efektyvnosti derzhavnoho rehuliuвання ahrarnoho sektoru [Methodical approaches to evaluation of efficiency of state regulation of agricultural sector]. *Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu Ekonomichni nauky – Herald of Khmelnytskyi National University. Economic sciences*, 4, 288–296. DOI: <https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-308-4-43> [in Ukrainian].
9. Pidtrymka SH v Ukraini v koordynatakh OESR. URL: <https://ngoipr.org.ua/blog/pidtrimka-sg-v-ukrayini-v-koordinatakh-oesr/> (data zvernennia: 05.08.2022) [in Ukrainian].
10. Trusova, N.V., Radchenko, N.H., Shutko, T.I. (2021). Bidzhetno-podatkovye stymuliuвання rozvytku ahrarnoho sektoru Ukrainy [Budget and tax incentives to agricultural sector development in Ukraine]. *AhroSvit*, 20, 22–31. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6792.2021.20.22> [in Ukrainian].
11. Uniat, L. (2019). Rozvytok systemy derzhavnoho rehuliuвання ta pidtrymky biznesu na innovatsiinii osnovi u pidpriemstvakh APK [Development of the state regulation system and business support on innovation basis in agricultural companies]. *Ekonomichnyi analiz – Economic Analysis*, vol. 29, is. 1, 44–54 [in Ukrainian].
12. Kharchenko, T. O. (2021). Osoblyvosti derzhavnoho rehuliuвання staloho rozvytku ahrarnoho sektoru: mizhnarodnyi dosvid [The features of the state regulation of the sustainable development of the agrarian sector: international experience]. *Tavriiskyi naukovyi visnyk. Seriya: Publichne upravlinnia ta administruvannia – Taurida Scientific Herald. Series: Public Management and Administration*, 4, 142–153. DOI: <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2021.4.19> [in Ukrainian].
13. Shabatura, T.S., Halytskyi, O.M. (2019). Derzhavna pidtrymka ahroprodovolchychk pidpriemstv Ukrainy. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi rady Ukrainy*, 2, 135–143. DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.02.14> [in Ukrainian].
14. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2021_2d810e01-en.
15. Matthew Harley Use of the Producer Subsidy Equivalent as a Measure of Support to Agriculture in Transition Economies. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 78, no. 3 (Aug., 1996), 799–804.
16. OECD URL: <https://data.oecd.org/> (data zvernennia: 05.08.2022).

The article was received by the editors 12.08.2022.

The article is recommended for printing 12.09.2022.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-04>

УДК 351.712:338.49

Віталій Вікторович Круглов,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри менеджменту та публічного адміністрування
Харківського національного університету будівництва та архітектури,
м. Харків, Україна

e-mail kruhlov.vitalii@kstuca.kharkov.ua

<https://orcid.org/0000-0002-7228-8635>

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ ІНФРАСТРУКТУРНОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКИХ МІСТ

Анотація. Сучасні потреби, вплив цифровізації на суспільні відносини та екологічні підходи передбачають підвищення вимог до якості та технологічності об'єктів інфраструктури. Російська воєнна агресія завдала Україні масштабних економічних та гуманітарних втрат, суттєво знищивши критичну інфраструктуру, об'єкти соціального призначення, що потребуватиме величезних зусиль по їх відновленню із залученням ресурсів приватного сектору. Державно-приватне партнерство (ДПП) розглядається як перспективний інструмент для реалізації завдань державного сектора. Основні підходи до будівництва інфраструктури на основі моделей державно-приватного партнерства стосуються формування Smart City, сприяючи стійкому та безпечному функціонуванню через спільні взаємозв'язки. Реалізація інноваційних інфраструктурних проєктів з використанням моделей державно-приватного партнерства дозволить прискорити післявоєнне відновлення українських міст, залучити додаткові фінансові та людські ресурси, врахувати екологічні, інноваційні та безпекові вимоги до сучасної інфраструктури.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, інфраструктура, державне управління, відновлення, інструменти, розумне місто.

Постановка проблеми. Інфраструктурне забезпечення є основою для організації та здійснення господарської діяльності, забезпечення функціонування соціогуманітарної сфери, підтримання нормальної життєдіяльності країни.

Як цитувати: Круглов В. В. Державно-приватне партнерство як інструмент інфраструктурного відновлення українських міст. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 1 (60). С. 62–76. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-04>.

In cites: Kruhlov V. V. (2022). Public-private partnership as a tool for infrastructural recovery of ukrainian cities. *Pressing Problems of Public Administration*, 1(60), 62–76. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-04> [in Ukrainian].

© Круглов В. В., 2022

Сучасні потреби та вплив цифровізації на суспільні відносини передбачають підвищення вимог до якості та технологічності об'єктів інфраструктури. Крім того, концепція сталого розвитку формує нові підходи до економічної діяльності, що вимагає екологічних підходів у проектуванні інфраструктурних мереж. Суттєві потреби капітального будівництва, у свою чергу, спираються на фінансові можливості державного та місцевих бюджетів, які мають обмеження щодо видаткової частини. Процеси децентралізації, що активно впроваджувалися у країні останніми роками, передбачають формування високої спроможності територіальних громад щодо забезпечення функцій держави у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального господарства та ін. Зазначене вимагає наявності відповідної сучасної інфраструктури в межах територіальних утворень.

Російська воєнна агресія, розпочата 24 лютого 2022 р., завдала Україні масштабних економічних і гуманітарних втрат, що відобразилося на суттєвому зниженні критичної інфраструктури, об'єктів соціального призначення. Зважаючи на продовження воєнних дій, найважливішими пріоритетами найближчої перспективи має стати забезпечення макроекономічної стабільності, надання важливих державних послуг і гуманітарної допомоги. Потребуватимуть серйозних зусиль процеси відновлення та реконструкції, доповнені інституційними, структурними та фінансовими реформами для підтримки зростання за рахунок приватного сектору. Вказані дії будуть залежати від значного зовнішнього фінансування на пільгових умовах, використання сучасних підходів до функціонування інфраструктури, залученні приватного власника до розбудови територій на основі моделей державно-приватного партнерства (ДПП).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика інфраструктурного забезпечення досить широко досліджується науковцями. Питання функціонування державно-приватного партнерства, в т. ч. його використання у проєктах інфраструктурного забезпечення, знаходить широке висвітлення у дослідників, серед яких можна виокремити праці А. Баніасаді [5], Т. Батджаргала [6], А. Сарі [5], Б. Ракіча [7], А. Форушані [5], М. Чжана [6] та ін. Пошук підходів до розвитку розумного міста є темою наукових робіт Р. Голландса [14], А. Мірзаї [21], Дж. Сардрода [21], Т. Фішманана [13], М. Флінна [13] та ін. Спрямовання сучасних досліджень, що розглядали ДПП як дієвий спосіб реалізації інфраструктурних об'єктів, переважно зосереджувалося на аналізі секторального підходу, розподілу ризиків та аналізу існуючих моделей. Проблематика масштабного післявоєнного відновлення територіальних утворень є достатньо новою тематикою, особливо дослідження питань реалізації багатосекторальної відбудови на рівні великих та середніх міст на основі сучасних підходів щодо "розумної", екологічної та безпечної критичної інфраструктури. Таким чином, враховуючи суттєві потреби у відновленні та реконструкції інфраструктурних об'єктів, існує потреба комплексного дослідження питань, пов'язаних з використанням державно-приватного партнерства як дієвого інструмента розбудови інфраструктури в містах на принципах "розумності" в Україні.

Мета статті – аналіз можливостей державно-приватного партнерства як одного з інструментів післявоєнного інфраструктурного відновлення українських міст.

Застосована методологія і методи. Методологія дослідження зосереджена на використанні загальнонаукових методів вивчення суспільних явищ і процесів (аналіз, графічне моделювання, типологізація, опитування,

інтерпретація, узагальнення), а також методів системного та порівняльного аналізу з метою визначення стану інфраструктурного забезпечення та якості суспільних послуг у довоєнний період, проведення аналізу можливостей державно-приватного партнерства як одного з інструментів у післявоєнному інфраструктурному відновленні українських муніципальних утворень на основі концепції “розумного міста”.

Виклад основного матеріалу. Залучення приватного капіталу є ключовим для усунення дефіциту фінансування інфраструктури та стає ще більш важливим на фоні масштабних руйнувань в Україні. Загальний обсяг приватних інвестицій в інфраструктурні проекти залишається недостатнім для усунення існуючого інфраструктурного дефіциту. Приватні інвестиції в інфраструктурні проекти у 2020 р. склали 156 млрд дол. США (0,2 % світового ВВП), що значно менше ніж 5 % світового ВВП, які, за деякими дослідженнями, необхідні для усунення прогалини в інфраструктурі. Приватні інвестиції в інфраструктурні проекти в країнах із середнім і низьким рівнем доходу становлять лише чверть загальних глобальних приватних інвестицій, і вони скоротилися на 28 % у 2020 р. Більшість цих інвестицій припадає на сектори невідновлюваної енергетики та транспорту [15].

Сьогоднішня ситуація в Україні суттєво ускладнена частковим зупиненням господарської діяльності; значною кількістю вимушених біженців, а отже, зниженням кількості працездатного населення; неспроможністю державного бюджету фінансувати необхідні видатки; припиненням надходжень іноземних інвестицій. Останніми місяцями бойові дії стали більш локально зосередженими, охоплюючи територію, яка створює близько 20 % ВВП, але втрати інфраструктури, виробничих об'єктів та людські втрати виявилися величезними. Станом на середину серпня 2022 р. за кордоном перебувало приблизно 15 % довоєнного населення і стільки ж було внутрішньо переміщених осіб. Зафіксовано падіння ВВП на 15,1 % у річному обчисленні в I кварталі 2022 р. та на 37,2 % у II кварталі [25]. Київською школою економіки, у межах проекту “Росія заплатить”, здійснюється постійний моніторинг інфраструктурних втрат країни. За даними станом на 5 вересня 2022 р., з початку війни зазнали руйнації 412 промислових підприємств; 141 об'єкт соціальної сфери; 1118 освітніх закладів; 1153 культурних, спортивних та туристичних об'єктів [1]. Експертами встановлено орієнтовні втрати та необхідні потреби щодо відновлення об'єктів капітального будівництва в Україні (табл. 1).

Розуміючи орієнтовні фінансові потреби на інфраструктурне відновлення та реальний економічний стан, виникає необхідність пошуку різних підходів до залучення ресурсів у масштабні проекти по відновленню інфраструктури. Ефективність інвестицій в інфраструктуру є необхідною інформацією для залучення приватного капіталу. Залучати приватний капітал в інфраструктуру необхідно на основі актуальних підходів, а саме екологічних факторів (ESG) та активної участі у фінансуванні багатосторонніх банків розвитку, експортно-кредитних агентств, донорів, держави. Одним з можливих інструментів реалізації проектів масштабного будівництва слід розглядати державно-приватне партнерство.

ДПП визначають як інноваційну перспективу для реалізації завдань державного сектора. Популярність ДПП зростає за останні кілька десятиліть, оскільки держава все частіше залучає приватних інвесторів до взаємодії з публічним сектором. Проблеми, пов'язані з реалізацією ДПП, включають

наявність різних цінностей і стандартів у державному та приватному секторах, недосконалі механізми реалізації, непослідовну політику, нерівну участь у процесах прийняття рішень, нечіткі угоди щодо розподілу ризиків і відповідальності. Наслідки відсутності планування управління ризиками спричиняють витрати на реалізацію проекту, ризики неочікуваних економічних умов та інші суттєві ризики. Тому наявність чіткого плану управління ризиками при реалізації ДПП особливо важлива для досягнення цілей ДПП [6].

Таблиця 1

Втрати та потреби у відновленні об'єктів капітального будівництва [1]
Table 1
Losses and needs for restoration of capital construction objects [1]

Тип майна	Прямі втрати, мрд дол. США	Потреби у відновленні, мрд дол. США
Житлові будівлі	47,8	75,3
Інфраструктура	35,1	51,1
АПК та земельні ресурси	4,3	17,5
Активи підприємств, промисловість	9,7	19,7
Соціальна сфера	0,2	6,6
Транспорт	2,7	5,0
Освіта	4,4	5,4
Торгівля	2,1	3,9
Енергетика	1,8	3,5
Охорона здоров'я	1,6	2,5
Житлово-комунальне господарство	1,3	1,7
Культура, туризм, спорт	2,0	3,2
Адміністративні будівлі	0,9	1,3
Цифрова інфраструктура	0,6	1,0
Фінансовий сектор	0,02	0,02
Разом	114,5	197,8

Дослідники визначили фактори, які відповідають за створення ДПП: мінімізація ризику та вартості виходу на новий ринок шляхом об'єднання людських і фінансових ресурсів, забезпечення розширення операційної продуктивності, впровадження інновацій, забезпечення ефективного каналу дистрибуції, створення нових продуктів і послуг [22]. Державний сектор покращує якість інфраструктури, мінімізує фінансове навантаження, максимізує інвестиції в інфраструктурні проекти та підвищує економічну ефективність. З іншого боку, приватний сектор підвищує конкурентоспроможність та забезпечує прибутки [2].

Основними стимулами для державного сектору знайти партнерство з приватним власником є вирішення багатьох проблем, включаючи низьку якісних послуг, дефіцит різних ресурсів, таких як фінанси, робоча сила та існуючі

управлінські проблеми [5]. Особливо в умовах обмежених фінансальних ресурсів партнерство залежить від досвіду, організаційних моделей, технологій і навичок приватного сектору [11].

Науковці підкреслюють, що приватний партнер несе відповідальність за значні ризики, пов'язані з фінансуванням, будівництвом, експлуатацією та обслуговуванням інфраструктури, тоді як державний партнер несе ризики, пов'язані з регуляторними питаннями. Мінімізація ризиків проєктів ДПП здійснюється шляхом ідентифікації ризику, оцінки та обліку ризиків проєктів ДПП, аудиту та контролю ризиків [3].

Сучасний стан застосування моделей державно-приватного партнерства характеризується збільшенням у 2021 р. фінансування інфраструктурних проєктів у країнах, що розвиваються. У 2021 р. розпочата реалізація 240 проєктів ДПП на загальну суму 76,2 млрд дол. США (рис. 1).

У 2022 р. в Україні реалізується 85 проєктів ДПП на загальну суму 8,5 млрд дол. США, причому найбільша кількість проєктів спрямована на сферу електропостачання та інформаційно-комунікативних технологій (рис. 2).

Реалізація проєктів ДПП спирається на сформованість відповідних напрямів забезпечення інституційного середовища, яке має сприяти формуванню умов розвитку партнерства держави та приватного сектору. В якості зазначених напрямів слід розглядати: правове регулювання, інституції, операційний досвід, інвестиційний та бізнес-клімат, фінансування. Результати порівняння умов розвитку державно-приватного партнерства з середнім значенням окремих країн (40 країн, що розвиваються) [20] демонструє необхідність посилення в Україні розвитку окремих напрямів (рис. 3).

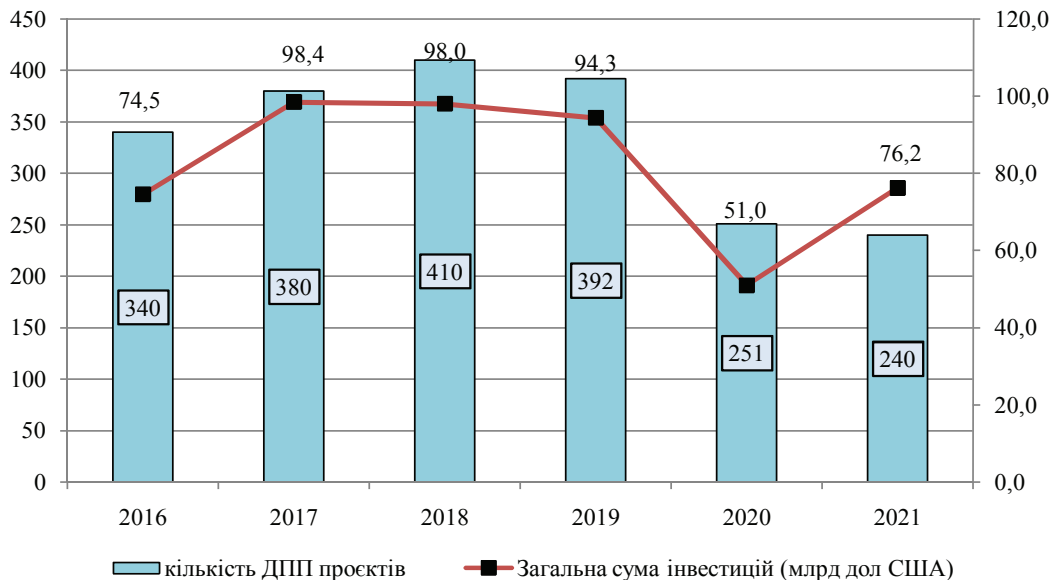


Рис. 1. Кількість проєктів ДПП та сума інвестицій, 2016–2021 рр. [24]

Fig. 1. The number of PPP projects and the amount of investments, 2016–2021 [24]

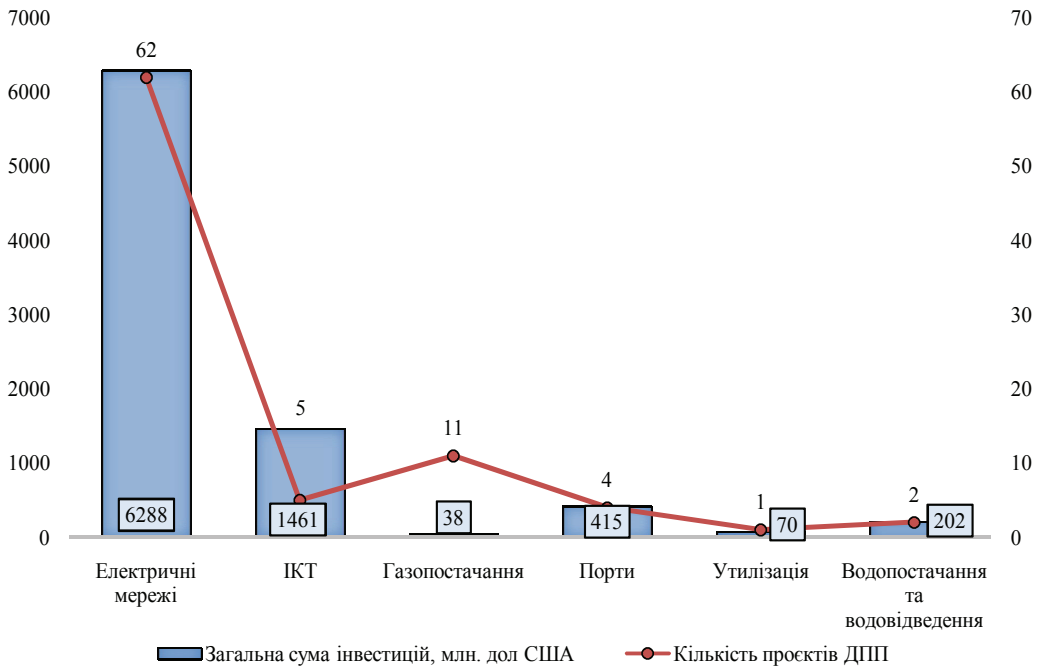


Рис. 2. Кількість проєктів ДПП та сума інвестицій в Україні по галузях, 2021 р. [10]
 Fig. 2. Number of PPP projects and amount of investments in Ukraine by industry, 2021 [10]

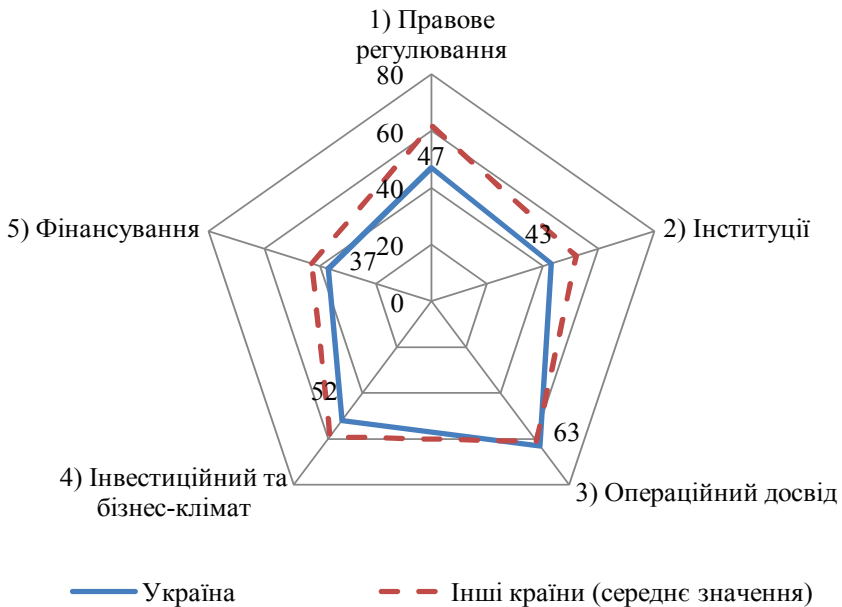


Рис. 3. Порівняння умов розвитку державно-приватного партнерства, 2020 р. [20]
 Fig. 3. Comparison of conditions of development of public-private partnership, 2020 [20]

Очікується, що до 2050 р. дві третини населення світу житимуть у містах, споживаючи понад 70 % енергії та де у великій кількості накопичуватимуться викиди забруднюючих речовин, таких як парникові гази [9]. Нові стратегії з використанням інноваційних технологій розглядаються як сучасні потреби для протидії викликам, пов'язаним із зростанням міської складності. Крім того, модернізація інфраструктури є серйозною проблемою, навіть для існуючої інфраструктури, яка вимагає відновлення. Це посилює та прискорює потреби в розумній інфраструктурі. “Розумне місто” (Smart City) є широкою концепцією, що охоплює різний спектр атрибутів, компонентів і вимірів. Створення розумних міст і розумної інфраструктури передбачає вирішення міських проблем, підвищення ефективності управління містом і покращення якості життя людей за допомогою сталого міського розвитку [17].

У багатьох країнах з'являються загальнонаціональні потреби в інтелектуальній інфраструктурі, яка допоможе покращити спосіб життя стабільно, безпечно й ефективно. Більше того, багато органів місцевого самоврядування намагаються забезпечити необхідну громадську інфраструктуру як з точки зору якості, так і кількості, щоб задовольнити потреби суспільства, які посилюються новими міськими проблемами, в умовах бюджетних обмежень і великої просторової та економічної нерівності. Визначення та розвиток основних можливостей, пріоритетів, стандартів, рамок і розуміння в розробці інтелектуальної інфраструктури в Україні, що включає ДПП, набуває важливого значення, особливо після значного знищення інфраструктурних об'єктів.

Розумна інфраструктура має специфічні характеристики завдяки використанню ІКТ, що допомагає прискорити шлях до економічної, екологічної та соціальної сталості [14]. За даними [19], розвиток інтелектуальної інфраструктури має вирішальне значення для досягнення сталого розвитку, коли реалізація інтелектуальних ініціатив призводить до оцифрування міської інфраструктури для покращення зв'язку та процесів, щоб забезпечити покращення якості життя громадян і водночас бути більш екологічно чистими.

“Розумна мобільність” стала важливим компонентом через зростаючу потребу в транспорті та мобільності зі швидким зростанням кількості населення. Екологічна стійкість є важливою при плануванні та проектуванні мобільності в розумних містах. Вищезазначені компоненти визначають кінцевою метою створення розумної інфраструктури – підвищення якості життя громадян. Крім того, розумна інфраструктура є ідеальним рішенням для розв'язування проблем, пов'язаних із старінням інфраструктури та зростанням вимог. Перш ніж розробляти інтелектуальну інфраструктуру, необхідно розглянути та об'єднати пріоритети на регіональному та місцевому рівнях, оскільки важливими є послідовні національні політики та стратегії впровадження [7]. Доцільність відновлення інфраструктури в Україні на основі інноваційного бачення, екологічних стандартів та потреб “цифрового” суспільства важко переоцінити. Зазначене спрямування має бути акцентоване у відповідних стратегічних документах щодо реалізації інфраструктурних проєктів.

Потенційні переваги інтелектуальної інфраструктури включають зниження витрат на технічне обслуговування, зменшення збитків і витрат, підвищення якості та вартості послуг (використання за вимогою та гнучкі тарифи), а також захист людського життя, швидше та якісніше реагування на катастрофи та кризи. Для багатьох проєктів “розумних” інфраструктурних послуг ДПП може стати найкращим підходом до створення інфраструктури

за певних умов і широко використовуватися, оскільки вважається, що воно приносить користь державному та приватному сектору та кінцевим споживачам [16].

Для розуміння ситуації у секторальному розрізі, рівень якості послуг по окремих сферах діяльності (водопостачання, транспортна інфраструктура, опалення) у 2021 р. представлено на рисунку 4. Задоволеність послугами знаходиться в межах оцінок від 2,4 до 4, що свідчить про необхідність підвищення вимог до проектування нових інфраструктурних об'єктів.

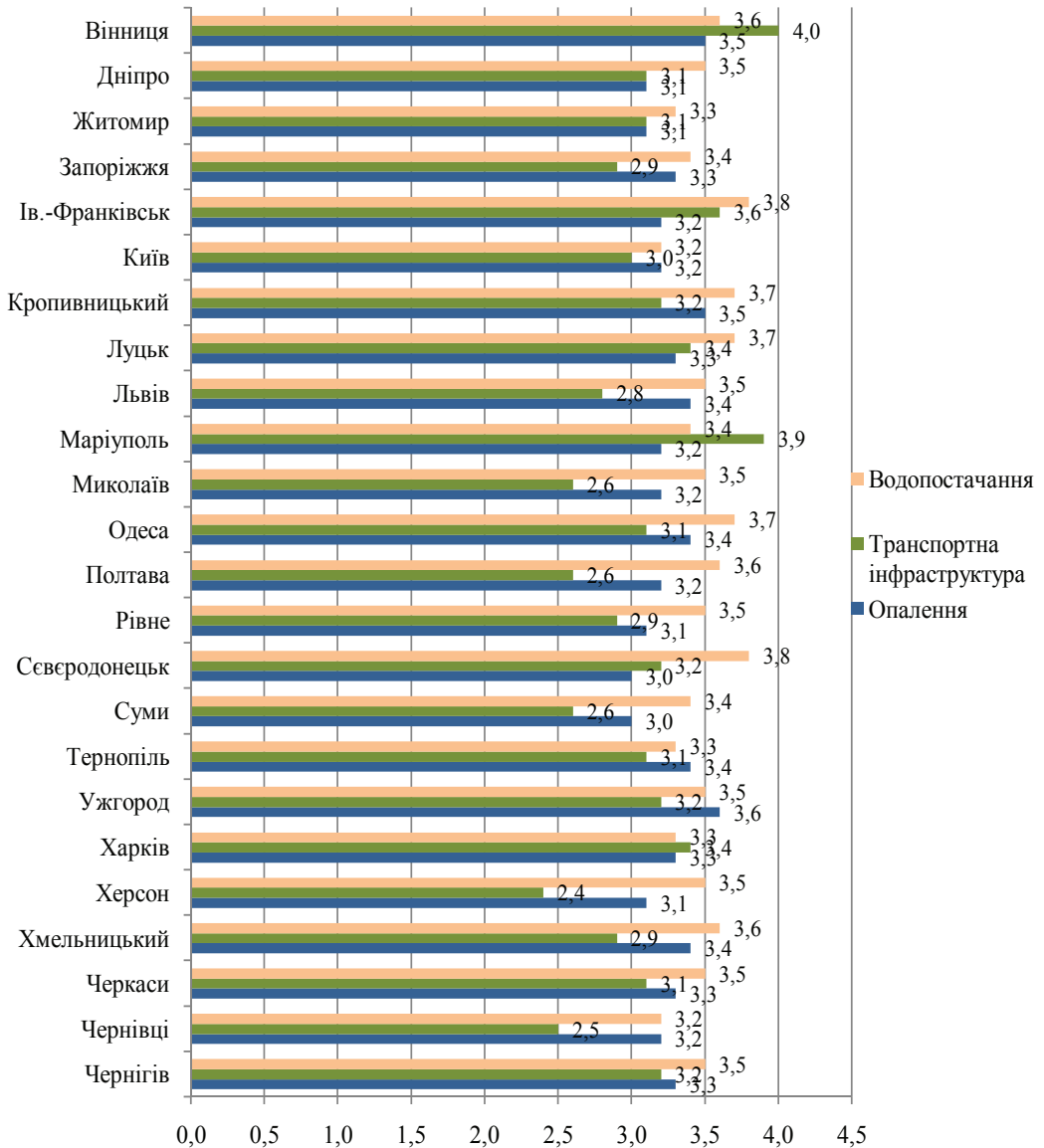


Рис. 4. Рівень задоволеності якістю публічних послуг, які надаються у окремих сферах діяльності обласних центрів України, 2021 р. [4]

Fig. 4. Level of satisfaction with the quality of public services provided in certain areas of activity of regional centers of Ukraine, 2021 [4]

Індекс Cities in Motion Index (CIMI) демонструє рейтинг міст з урахуванням важливих аспектів. Різні напрями пропонують широке бачення окремих вимірів існування міста, дозволяючи дослідити його склад та еволюцію у часі [8]. Як найбільш сконцентрованим територіальним утворенням, містам необхідно кардинально доопрацювати власні стратегії, щоб адаптуватися до нового невизначеного сценарію та посилити аспекти безпеки. До цього часу концепція стійкості міст обмежувалася сценаріями стихійних лих. Однак, трагічні події показали, що здатність міст долати обставини критичного руйнування буде частиною їх стратегічних планів щодо міського порядку денного. У цьому сенсі важливим є сприяти новому акценту на стійкість міст, який повинен бути досягнутий шляхом поєднання надійної та захищеної інфраструктури з гнучким та ефективним управлінням. Графічний аналіз міст (Київ, Прага та Варшава) дозволяє визначити розвиток ключових параметрів, включених до CIMI, які відображають рівень розвитку дев'яти важливих вимірів та спрямовує увагу на слабкі місця вітчизняних містоутворюючих компонентах (рис. 5).

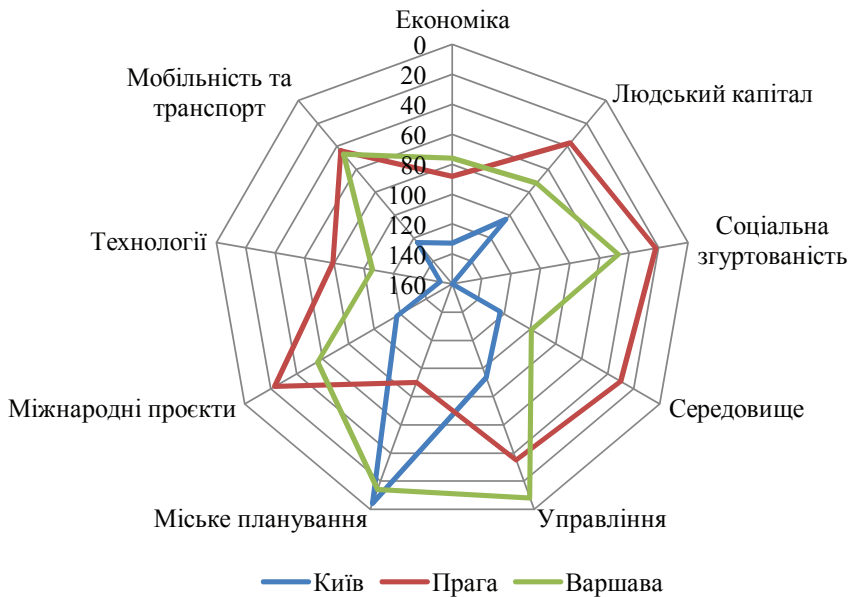


Рис. 5. Порівняння показників складових Індексу CIMI, 2020 р. [8]

Fig. 5. Comparison of indicators of CIMI Index components, 2020 [8]

Хоча розумне місто є комплексною концепцією вирішення проблем урбанізму, його розвиток потребує фінансових інвестицій та технологічних інновацій [18]. На цій основі останніми роками політика “розумного міста” дедалі більше схилялася до фінансування, дотримуючись інших можливих альтернатив, доповнюючи можливості державного та місцевого бюджетів. Статистика показує, що лише 16 % міст здатні фінансуватися з державного бюджету [13].

Обмеження державного фінансування стримує розвиток розумних міст, тому з боку держави необхідно віддавати перевагу фінансуванню розумних міст, враховуючи їх цілі. Найбільш суттєвими цілями в даному випадку є залучення ключових стейкхолдерів, спеціалізований підхід до поєднання джерел та актуалізація цілей сталого розвитку. Ключові зацікавлені сторони (місцева влада, громадяни, роботодавці, дослідницькі та академічні спільноти) відіграють життєво важливу роль у тому, щоб зробити місто розумним, особливо щодо залучення коштів [23]. Але механізм такого залучення має ґрунтуватися на підходах, орієнтованих на розвиток розумного міста, а саме на партнерство. Актуалізація цілей сталого розвитку тісно пов'язана з управлінням, а державно-приватне партнерство є особливою моделлю управління. Отже, як окрема процедура управління, ДПП є кращим варіантом фінансування розумного міста, що оцінюється в різних напрямках, включаючи договір, ризик, фінансування та управління [21].

Державно-приватне партнерство використовується як ефективний підхід до подолання складних викликів і усунення невизначеності в розвитку міст. Такий підхід сприяє співпраці та поєднує ресурс із різними сферами розвитку міст. Таким чином, складні виклики вимагають нових фінансових рішень у розумному місті щодо проектів ДПП для багатогалузевої інноваційної співпраці. Процес вибору структури капіталу включає власний і позиковий капітал, які можна оптимізувати на основі багатоцільової програми з точки зору сталого розвитку [12].

Основні підходи до будівництва інфраструктури, які розглядалися, відображені в моделі фінансування та реалізації проектів на основі ДПП у концепції Smart City (рис. 6). Ці елементи стосуються сталої інфраструктури (транспорт, освіта, медицина, ЖКГ) у формуванні Smart City, сприяючи стійкому та безпечному функціонуванню через спільні взаємозв'язки. Основним модеруючим блоком є стратегія міста, зміст якої враховує потреби цифровізації та концепцію сталого розвитку. Ця стратегія, в кінцевому рахунку визначає, наскільки місто орієнтоване на впровадження концепції Smart City.

Інтеграція моделей ДПП, концепцій зацікавлених сторін і сталого розвитку була визнана сучасним підходом до розвитку управління містом. За такого підходу державний і приватний сектори стикаються з розподілом прав та обов'язків щодо створення та експлуатації інфраструктури. Державний сектор зосереджується на перевагах соціального, екологічного та економічного аспектів, тоді як приватний сектор розглядає актуалізацію передбаченого доходу в грошових потоках та впровадженні інновацій. Суттєвим фактором залишається те, що зацікавлені сторони та бізнес-моделі повинні бути узгоджені з інтегрованими компонентами розумного міста для створення конкретного ДПП, що формується відповідно до актуальної державної стратегії післявоєнного відновлення інфраструктурного забезпечення міських територіальних утворень в Україні.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень. Отже, враховуючи масштабні інфраструктурні втрати України внаслідок російської військової агресії, питання відновлення поставали для економіки країни як ключові. Потреби в об'єктах капітального будівництва настільки значні, що в багато разів перевищують можливості держави.

У зазначених умовах доцільним є активізація моделей державно-приватного партнерства в реалізації інфраструктурних проєктів. Зазначене передбачає визначення ключових напрямів та об'єктів, що мають бути першочергово відновлені для повноцінного функціонування критичної інфраструктури у різних сферах діяльності (безпека, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство, промисловість, освіта, зв'язок, транспорт). У якості одного з основних інструментів післявоєнного відновлення запропоновано використання державно-приватного партнерства, що вимагає посилення напрямів, які формують умови розвитку вказаного інструменту: правове регулювання, інституції, операційний досвід, інвестиційний та бізнес-клімат, фінансування.

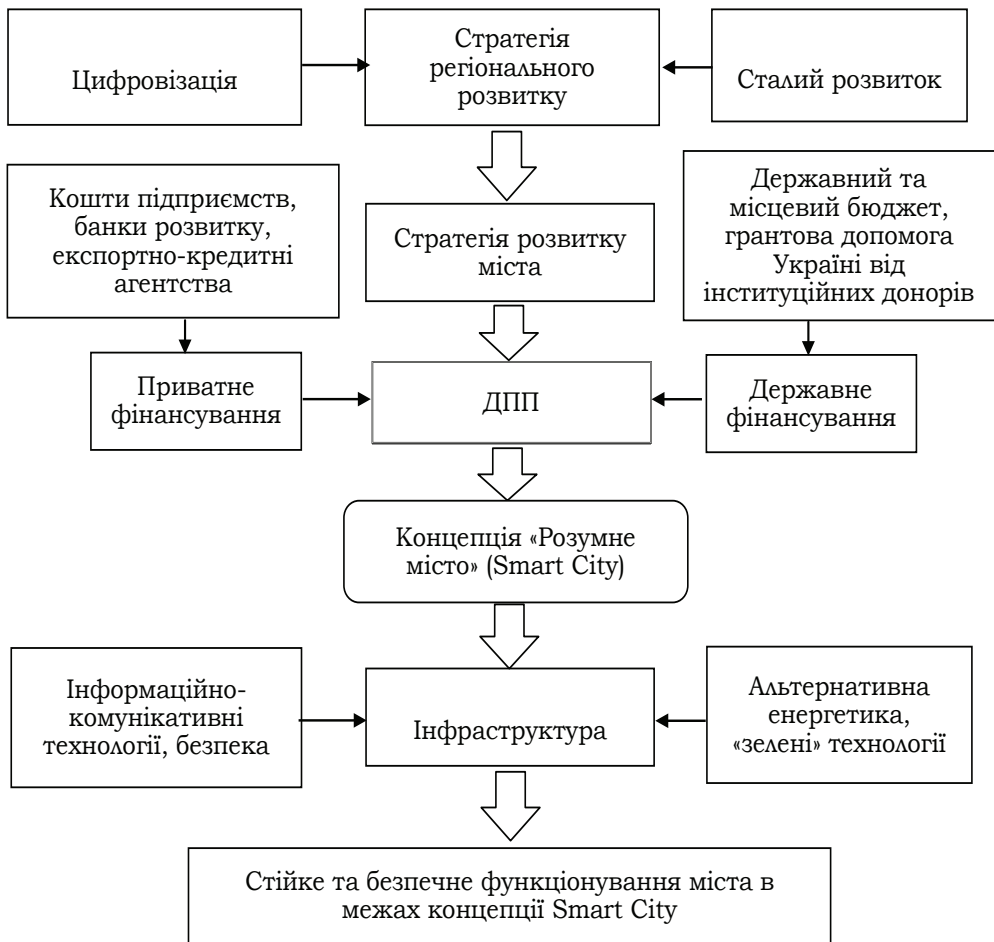


Рис. 6. Модель фінансування та реалізації інфраструктурних проєктів на основі ДПП у концепції Smart City

Fig. 6. Model of financing and implementation of infrastructure projects based on PPP in the Smart City concept

Невисокий рівень задоволеністю інфраструктурних послуг в Україні, передбачає, що подальші підходи до проектування інфраструктури мають враховувати концепцію “розумного міста” (Smart City), що спирається на переваги інтелектуальної інфраструктури. Таким чином, актуальним буде посилення чинників формування міського простору на основі стратегічних документів, а саме: економіки, людського капіталу, соціальної згуртованості, управління та планування, технологій та ін. Реалізація інноваційних інфраструктурних проєктів з використанням моделей державно-приватного партнерства дозволить прискорити післявоєнне відновлення українських міст, залучити додаткові фінансові та людські ресурси, врахувати екологічні, інноваційні та безпекові вимоги до сучасної інфраструктури.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Загальна сума прямих збитків інфраструктури зросла до \$114,5 млрд. Київська школа економіки. 2022. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zbitkiv-infrastrukturi-zrosla-do-114-5-mlrd/>.
2. Круглов В. В. Впровадження механізмів державно-приватного партнерства в інфраструктурних проєктах. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2018. Т. 29 (68). № 4. С. 68–73.
3. Круглов В. В. Ризики проєктів державно-приватного партнерства. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2018. Т. 29 (68). № 2. С. 87–91.
4. Сьоме всеукраїнське муніципальне опитування. IRI. 2021. URL: https://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/iri_survey_2021_ua.pdf.
5. Baniyasadi A. al. Real-life incentives driving public-private partnership in diagnostic services. *Ethiopian Journal of Health Sciences*. 2020. № 30 (3). P. 409–416. DOI: <http://dx.doi.org/10.4314/ejhs.v30i3.12>.
6. Batjargal T., Zhang M. Review on the Public-Private Partnership. *Management*. 2022. № 1 (10). P. 1–11.
7. Berglund E. Z. et al. Smart infrastructure: a vision for the role of the civil engineering profession in smart cities. *Journal of Infrastructure Systems*. 2020. № 26 (2). P. 03120001.
8. Berrone P., Ricart J. E. IESE Cities in Motion Index 2020. IESE, Barcelona, Spain, 2020. URL: <https://media.iese.edu/research/pdfs/ST-0542-E.pdf>.
9. Cities and pollution. *United Nations*. 2020. URL: <https://www.un.org/en/climatechange/climate-solutions/cities-pollution>.
10. Country Snapshots. *World Bank*. 2022. URL: <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/ukraine>.
11. Dordevic A., Rakic B. Macroeconomic aspects of public-private partnership. *TEME*. 2021. № 45 (1). P. 367–382. DOI: <https://doi.org/10.22190/TEME200213020D>.
12. Du J., Wu H., Jin R. Capital structure of public-private partnership projects: a sustainability perspective. *Sustainability*. 2019. № 11 (13). P. 3505. DOI: <https://doi.org/10.3390/su11133505>.
13. Fishman T. D., Flynn M. Using public-private partnerships to advance smart cities. London, UK: Deloitte Center for Government Insights, 2018. 9 p.
14. Hollands R. G. Will the real smart city please stand up?: Intelligent, progressive or entrepreneurial? *The Routledge companion to smart cities*. Routledge, 2020. P. 179–199.
15. Infrastructure Monitor 2021. Global Infrastructure Hub. 2022. URL: https://cdn.gihub.org/umbraco/media/4740/gihub_v10.pdf.
16. Jayasena N. S., Chan D. W. M., Kumaraswamy M. M. A systematic literature review and analysis towards developing PPP models for delivering smart infrastructure. *Built Environ. Proj. Asset Manag.* 2021. № 11 (1). P. 121–137. DOI: <https://doi.org/10.1108/BEPAM11-2019-0124>.
17. Jayasena N. S. et al. Applicability of public-private partnerships in smart infrastructure development: the case of Hong Kong. *International Journal of Construction Management*. 2022. P. 1–13. DOI: <https://doi.org/10.1080/15623599.2022.2027076>.

18. Liu T., Mostafa S., Mohamed S., Nguyen T. S. Emerging themes of public-private partnership application in developing smart city projects: a conceptual framework. *Built Environment Project and Asset Management*. 2021. № 1 (11). P. 138–156. DOI: <https://doi.org/10.1108/beam-12-2019-0142>.

19. Martin C. et al. Smart-sustainability: a new urban fix? *Sustainable cities and society*. 2019. № 45. P. 640–648.

20. Measuring the enabling environment for public-private partnerships in infrastructure. The Economist Intelligence Unit. URL: <https://infrascope.eiu.com/>.

21. Mirzaee A. M., Sardroud J. M. Public-private-partnerships (PPP) enabled smart city funding and financing. *Smart Cities Policies and Financing*. Elsevier. 2022. P. 117–131.

22. Nie X. et al. The evolutionary game of trust in public-private partnership project networks. *Mathematical Problems in Engineering*. 2021. Article ID 5514708. DOI: <https://doi.org/10.1155/2021/5514708>.

23. Nguyen T. S., Liu T., Mohamed S., Mostafa S. Public-private partnership in the context of smart cities: review of contemporary literature. *Proceedings of the 43rd Australasian Universities Building Education Association Conference*. Queensland, 2019. P. 704–713.

24. PPI Project Database. World Bank, 2022. URL : <http://ppi.worldbank.org>.

25. Regional Economic Prospects. A cold winter ahead? Confronting the energy crunch. EBRD, 2022. URL: <https://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/rep.html>.

Стаття надійшла до редакції 22.07.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 22.08.2022 р.

V. V. Kruhlov,

Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor

Professor of Management and Public Administration Department,

Kharkiv National University of Civil Engineering and Architecture, Kharkiv, Ukraine

e-mail kruhlov.vitalii@kstuca.kharkov.ua <https://orcid.org/0000-0002-7228-8635>

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A TOOL FOR INFRASTRUCTURAL RECOVERY OF UKRAINIAN CITIES

Annotation. Modern needs, the impact of digitalization on social relations and environmental approaches imply increased requirements for the quality and manufacturability of infrastructure facilities. The Russian military aggression inflicted large-scale economic and humanitarian losses on Ukraine, significantly destroying critical infrastructure and social facilities, which will require huge efforts to restore them with the involvement of private sector resources. Public-private partnership (PPP) is a promising tool for implementing the tasks of the public sector. The implementation of PPP projects is based on the formation of appropriate areas for ensuring the institutional environment, which should contribute to the formation of conditions for the development of partnerships between the state and the private sector in the field of legal regulation, institutions, operational experience, investment and business climate, financing. The restoration of infrastructure in Ukraine based on an innovative vision, environmental standards and the needs of the digital society takes into account strategic documents. The main approaches to building infrastructure concern the formation of a Smart City, promoting sustainable and safe operation through common interconnections. The city's strategy takes into account the needs of digitalization and the concept of sustainable development. It is necessary to highlight the factors of urban space formation (economy, human capital, social cohesion, management, planning and technology). The implementation of innovative infrastructure projects using public-private partnership models will accelerate the post-war reconstruction of Ukrainian cities, attract additional financial and human resources, take into account environmental, innovative and other requirements for modern infrastructure.

Keywords: *public-private partnership, infrastructure, public administration, recovery, tools, Smart City.*

REFERENCES

1. Kyivska shkola ekonomiky. (2022). Zahalna suma priamykh zbytkiv infrastruktury zrosła do \$114,5 mlrd [Due to the last estimates, damage caused to Ukraine's infrastructure during the war is \$114.5 bln.]. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zbitkiv-infras- trukturi-zrosla-do-114-5-mlrd/> [in Ukrainian].
2. Kruhlov, V.V. (2018). Vprovadzhennia mekhanizmiv derzhavno-pryvatnoho partnerst- va v infrastrukturykh proektakh [Implementation of public-private partnership mechanisms in the infrastructure projects]. *Vcheni zapysky Tavriiskoho natsionalnoho universytetu imeni V.I. Vernads- koho. Seriya: Derzhavne upravlinnia – Scientific notes of V.I. Vernadsky Taurida National University. Series: Public administration*, 29 (68), 4, 68–73 [in Ukrainian].
3. Kruhlov, V.V. (2018). Ryzky proektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva [Risks of public-private partnership projects]. *Vcheni zapysky Tavriiskoho natsionalnoho universytetu imeni V.I. Vernadskoho. Seriya: Derzhavne upravlinnia – Scientific notes of V.I. Vernadsky Taurida National University. Series: Public administration*, 29(68), 2, 87–91 [in Ukrainian].
4. IRI. (2021). Some vseukrayinske munitsypalne opytuvannya [Seventh annual ukrainian municipal survey]. URL: https://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/iri_survey_2021_ua.pdf [in Ukrainian].
5. Baniyasi, A. and others (2020). Real-life incentives driving public-private partnership in diagnostic services. *Ethiopian Journal of Health Sciences*, no. 30 (3), 409–416. DOI: <http://dx.doi.org/10.4314/ejhs.v30i3.12>.
6. Batjargal, T., Zhang, M. (2022). Review on the Public-Private Partnership. *Management*, no.1 (10), 1–11.
7. Berglund, E.Z. and others (2020). Smart infrastructure: a vision for the role of the civil engineering profession in smart cities. *Journal of Infrastructure Systems*, 26 (2), 03120001.
8. Berrone, P., & Ricart, J.E. (2020). IESE Cities in Motion Index 2020. IESE, Barcelona, Spain. URL: <https://media.iese.edu/research/pdfs/ST-0542-E.pdf>.
9. United Nations. (2020). Cities and pollution. URL: <https://www.un.org/en/climatechange/climate-solutions/cities-pollution>.
10. World Bank. (2022). Country Snapshots. URL: <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/ukraine>.
11. Dordevic, A., & Rakic, B. (2021). Macroeconomic aspects of public-private partnership. *TEME*, no. 45 (1), 367–382. DOI: <https://doi.org/10.22190/TEME200213020D>.
12. Du, J., Wu, H., & Jin, R. (2019). Capital structure of public-private partnership projects: a sustainability perspective. *Sustainability*, 11 (13), 3505. DOI: <https://doi.org/10.3390/su11133505>.
13. Fishman, T.D., & Flynn, M. (2018). Using public-private partnerships to advance smart cities. London, UK: Deloitte Center for Government Insights.
14. Hollands, R.G. (2020). Will the real smart city please stand up?: intelligent, progressive or entrepreneurial? The Routledge companion to smart cities. Routledge, 179–199.
15. Global Infrastructure Hub. (2022). Infrastructure Monitor 2021. URL: https://cdn.gihub.org/umbraco/media/4740/gihub_v10.pdf.
16. Jayasena, N.S., Chan, D.W.M., & Kumaraswamy, M.M. (2021). A systematic literature review and analysis towards developing PPP models for delivering smart infrastructure. *Built Environ. Proj. Asset Manag.*, 11(1), 121–137. DOI: <https://doi.org/10.1108/BEPAM11-2019-0124>.
17. Jayasena, N.S. and others (2022). Applicability of public-private partnerships in smart infrastructure development: the case of Hong Kong. *International Journal of Construction Management*. DOI: doi.org/10.1080/15623599.2022.2027076.
18. Liu, T., Mostafa, S., Mohamed, S. & Nguyen, T.S. (2021). Emerging themes of public-private partnership application in developing smart city projects: a conceptual framework. *Built Environment Project and Asset Management*, 1(11), 138-156. DOI: <https://doi.org/10.1108/BEPAM-12-2019-0142>.
19. Martin, C. and others (2019). Smart-sustainability: a new urban fix? *Sustainable cities and society*, 45, 640–648.
20. The Economist Intelligence Unit. (2022). Measuring the enabling environment for public-private partnerships in infrastructure. URL: <https://infrascope.eiu.com/>.
21. Mirzaee, A.M., & Sardroud, J.M. (2022). Public-private-partnerships (PPP) enabled smart city funding and financing. *Smart Cities Policies and Financing*. Elsevier, 117–131.

22. Nie, X. and others (2021). The evolutionary game of trust in public-private partnership project networks. *Mathematical Problems in Engineering*. Article D 5514708. DOI: <https://doi.org/10.1155/2021/5514708>.

23. Nguyen, T.S., Liu, T., Mohamed, S., & Mostafa, S. (2019). Public-private partnership in the context of smart cities: review of contemporary literature. *Proceedings of the 43rd Australasian Universities Building Education Association Conference*, 704–713. Queensland.

24. World Bank. (2022). PPI Project Database. URL : <http://ppi.worldbank.org>.

25. Regional Economic Prospects. (2022). A cold winter ahead? Confronting the energy crunch. EBRD. URL: <https://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/rep.html>.

The article was received by the editors 22.07.2022.

The article is recommended for printing 22.08.2022.

ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-05>

УДК 354 : 332.122

*Тетяна Володимирівна Ковальова,
доктор наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри права, національної безпеки та європейської інтеграції
навчально-наукового інституту "Інститут державного управління"
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
м. Харків, Україна*

e-mail: nojanojushka@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-2079-7101>

ПРАВОВА ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

Анотація. У статті досліджуються особливості та проблеми правової інституціалізації публічного управління в трансформаційному суспільстві, визначено чинники, які сприяють або перешкоджають становленню правових інститутів і їх ефективності. Обґрунтовано застосування неінституційного підходу у вивченні правової інституціалізації. Стаття має теоретико-методологічний характер, і викладений у ній матеріал може бути підґрунтям для дослідження правової інституціалізації в різних сферах публічного управління.

Ключові слова: закон, інститут, інституція, неінституціалізм, право, правовий інститут, публічне управління, суспільні трансформації.

Постановка проблеми. Широке коло проблемних питань публічного управління пов'язане з інституціалізацією політико-управлінських відносин в умовах суспільних трансформацій і їх впливом на публічне управління. Теоретики права й державного управління намагаються пояснити взаємозв'язок між правовими й соціальними змінами в контексті розвитку правових інститутів, наголошуючи на взаємозалежності права та інших соціальних систем. Суспільні трансформації зумовлюють зміну ролі права, яке поряд з інструментальним значенням як основного регулятора суспільних

Як цитувати: Ковальова Т. В. Правова інституціалізація публічного управління в умовах суспільних трансформацій. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 1 (60). С. 77–90. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-05>.

In cites: Kovalova T. V. (2022).). Legal institutionalization of public governance within recent social transformations. *Pressing Problems of Public Administration*, 1(60), 77–90. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-05> [in Ukrainian].

© Ковальова Т. В., 2022

відносин набуває рис ціннісного орієнтуру. З огляду на це особливу вагу сьогодні в Україні мають теоретико-методологічні дослідження сучасних інституційних перетворень у суспільстві та їх репрезентації у правових формах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. При дослідженні державної політики та державного управління в контексті суспільних змін постає проблема вибору оптимальної методології з відповідними методами пізнання політичної реальності. У науці державного управління інституціоналізація розглядається в контексті інституціональної теорії та її сучасного підходу – неоінституціоналізму, який акцентує увагу на динамізмі суспільних структур і суспільства в цілому з особливою опорою на соціальні інститути [18, с. 215]. Постулати цього напрямку, закладені Дж. Марчем та Й. Ольсенем, полягають у такому: “1) політичні інститути та держава є повноправними творцями політики, а люди, які обіймають посади в них, мають власні інтереси; 2) інститути здійснюють визначальний вплив на політичну поведінку, встановлюючи рамки індивідуального вибору; 3) усвідомлення громадянами політичних цілей певною мірою визначається інституціональним контекстом” [26].

Теорія неоінституціоналізму стала основою для багатьох ґрунтовних наукових робіт економістів, соціологів, правників, а також учених з публічного управління різних країн, але з огляду на українську специфіку, яка має, на нашу думку, більший сенс для цього дослідження, слід звернути увагу на доктори вітчизняних учених. Сучасні наукові дослідження неоінституціонального підходу в державному управлінні й публічній політиці проводили такі українські вчені, як О. Бень, С. Войтович, І. Дунаєв, М. Кармазіна, Т. Ковальова, А. Колодій, В. Корженко, А. Михненко, Н. Мельтюхова, В. Моравський, Є. Перегуда, О. Петроє, В. Ребкало, С. Телешун, Ю. Тищенко, О. Чальцева та ін.

Дослідники визначають різну кількість етапів інституціоналізації та різні її напрями. Так, О. Петроє виділяє шість компонентів поетапної структури інституціоналізації: 1) виникнення потреби, задоволення якої вимагає сумісних організованих дій; регулювання спільних цілей; 2) поява соціальних норм і правил в ході стихійної соціальної взаємодії, яка здійснюється методом проб і помилок; 3) поява процедур, пов'язаних із нормами і правилами; 4) інституціоналізація норм і правил, процедур, тобто їх прийняття, практичне застосування; 5) встановлення системи санкцій для підтримки норм і правил, диференційованість їх застосування в окремих випадках; 6) створення системи статусів і ролей, які охоплюють усіх без винятку членів інституту [17, с. 264].

В. Моравський виокремлює дві фази інституціоналізації з кількома етапами: формально-політичну та соціально-культурну [27]. Формально-політичною фазою починається процес змін, виникають умови – зовнішні та внутрішні, під впливом яких формуються інститути, формальні установчі акти, закони, тобто відбувається інституціоналізація норм, правил і процедур. У соціально-культурній фазі формується індивідуальне ставлення людей до визначених правил, виникають формальні обмеження, суспільство адаптується до нових інститутів. Друга фаза набагато триваліша, ніж перша, й охоплює, як правило, не одне покоління. Виділення таких фаз є цілком логічним, адже на початковому етапі під впливом екзогенних та ендогенних чинників формується державна політика шляхом інституціоналізації суспільних відносин, а на другому етапі відбувається засвоєння суспільством нових правил поведінки, що може супроводжуватися як їх сприйняттям, так і протистоянням їм.

О. Барабаш виділяє три основні моменти інституціоналізації: 1. Соціальний інститут утворюється на основі соціальних зв'язків, взаємодії і відносин конкретних індивідів, соціальних груп та інших спільнот. До його основних елементів належить система цінностей, норм, ідеалів, а також зразків діяльності і поведінки людей. 2. Однією з необхідних умов появи інститутів слугує відповідна соціальна потреба. 3. Індивіди й колективи проходять адаптацію до нормативних вимог соціальних інститутів, у процесі якої формуються соціальнопсихологічні механізми, що забезпечують стабільність і усталеність суспільної організації [1, с. 5].

У дисертаційному дослідженні авторка цієї статті вивчає проблеми інституціоналізації державної мовної політики й робить висновок, що формування й реалізація останньої можливі за умови закріплення в певних формах практик регулювання мовних відносин у процесі комунікації під впливом історичних, соціально-економічних та інших чинників, тобто її інституціоналізації [10]. Інституціоналізацію державної мовної політики пропонується визначати як процес формалізації комплексу принципів, правил і практик регулювання мовних відносин у публічній сфері суспільного життя [10, с. 349]. Результатом цього процесу є утворення інститутів державної мовної політики – формалізованої в нормах і правилах організації мовних відносин.

Аналіз соціальної і правової практики дає підстави стверджувати, що інституціоналізація може відбуватися двома шляхами: інститути або засновуються за рішенням органів публічної влади, або формуються в практиці суспільних відносин, існують у вигляді фактичних моделей поведінки і тільки потім стають загальними правилами. У першому випадку інституціоналізація є цілеспрямованим і контрольованим процесом, натомість другий спосіб передбачає стихійне зародження інституту. Проте варто зазначити, що на цьому інституціоналізація не завершується. Новостворений інститут проходить перевірку часом, соціальна практика може істотно видозмінити закріплені в ньому моделі поведінки, змінити його структуру та організацію.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У парадигмі інституціоналізму сутність інституціоналізації визначається як процес створення інституту, а зміст зводиться до системи соціальних норм. Трактуювання ж правової інституціоналізації виключно як процесу створення інституту дається без викладу її системної природи та кореляційної залежності від тієї діяльності, у тому числі й управлінської, яка й надає нормам права їх системної організації у формі інститутів права. Також слід визнати, що сьогодні деякі форми державно-управлінської практики перебувають у стадії інституційної невизначеності, тобто у стані відсутності чітко окреслених формальних меж їхньої ідентифікації в системі управлінської діяльності. Важливо зазначити, що теоретико-методологічні засади реформування державноуправлінських систем повинні враховувати низку філософських вимог, серед яких, зокрема, такі: аналіз державного управління повинен здійснюватися в контексті розвитку суспільного цілого (держави); суспільні цілі, до яких має відношення державне управління, повинні забезпечувати підтримку позитивним тенденціям розвитку суспільства, тобто бути реальними [12].

Метою статті є визначення ролі правової інституціоналізації в державноуправлінських процесах і публічному управлінні, виявлення чинників, які сприяють або перешкоджають формуванню, розвитку та ефективності правових інститутів в Україні.

Застосована методологія і методи. Методологічним підґрунтям цього дослідження є неінституціональний підхід до аналізу правової інституціоналізації в різних сферах державного управління. За основу взято працю Дж. Марча та Й. Олсена “Новий інституціоналізм: організаційні чинники політичного життя” [26]. Як відомо, основна ідея неінституціоналізму полягає в тому, що організаційні структури є глибоко вбудованими в соціальне та політичне середовище, а організаційні практики є або відображенням, або відповіддю на правила цього середовища. На відміну від інституціоналізму, який не розглядає зворотний вплив політичних акторів на політичні інститути, у неінституціоналізмі політичні інститути аналізуються в динаміці”, нормою існування соціальних інституцій стає не їх стабільність, а можливість змін як реакції на динамізм економічних, політичних і соціальних процесів.

Неінституціональна парадигма є продуктивною для аналізу демократизації політичної системи в умовах сучасних українських реалій, які характеризуються “конфліктністю та нестабільністю, суперечливим поєднанням частоти інституційних реформ та відсутністю докорінних інституційних змін” [5]. Таким чином, особливої актуальності неінституціональний підхід набуває в трансформаційних суспільствах, коли руйнуються старі соціально-економічні відносини разом із формами їх існування (інституціями) й зароджуються нові.

Дослідницька традиція неінституціоналізму актуалізувалася в другій половині ХХ ст. саме завдяки увазі до культурно-ціннісних аспектів проблем модернізації перехідних суспільств. Неінституціоналізм тісно пов’язаний з вивченням трансформаційних процесів у політичних системах, що стали на шлях демократичних перетворень, де “юридично-формалізоване бачення природи політичних інститутів не задовольняло вимоги повноти дослідження реальних феноменів політичної дійсності” [2, с. 15]. Учасниками політичного процесу в неінституціоналізмі виступають індивіди й групи в межах інститутів, а держава постає як сукупність індивідів і їх груп, що мають власні інтереси [16, с. 15].

Дослідники справедливо зазначають, що серед сутнісних характеристик держав демократичного транзиту (до яких належить і Україна) є “засилля недієспроможних неформальних інститутів, що ховаються за фасадами формальних” [9, с. 9]. Оскільки інституціоналізацію як процес утворення інститутів пов’язують із приведенням соціальних норм у систему, стає очевидним, що інституціоналізація виражає системні прояви процесу створення інститутів. Значущість цього постулату полягає в тому, що одні соціальні норми можуть реалізувати свою регулятивну роль лише у взаємозв’язку з іншими нормами. Інституціоналізація норм права характеризує процес визрівання передумов для надання суспільному явищу статусу юридично значущого елемента практики. Виходячи із системного характеру інститутів, виділення такого аспекту вивчення інституціоналізації, який акцентує увагу на приведенні соціальних норм у систему, є методологічно витриманим і доцільним для правової характеристики інституціоналізації.

Виклад основного матеріалу. Найперше необхідно визначитися із термінологією в обраній царині дослідження. Основними поняттями інституціоналізації є “інститут” та “інституція”. Їх використання як аналітичних інструментів дозволяє створювати теоретичні моделі, які пояснюють вплив соціальної структури на правотворення.

Детально проблему розрізнення понять “інститут” та “інституція” досліджували М. Кармазіна та О. Шурбована [8]. Узагальнюючи думки зарубіжних дослідників, вони доходять висновку, що в сучасній західній науці повної згоди щодо визначення сутності “інституту” та “інституції” не існує, хоча ці терміни чітко розмежовуються. Автори зазначають, що правильно було б розуміти під терміном “інституція” встановлення, традицію, порядок, заведений в суспільстві, а “інститут”, відповідно, розглядати як закріплення таких звичаїв і порядків у законах і правових нормах [8, с. 14]. Дослідниці розглядають інституцію як соціально-психологічний феномен, який є джерелом інституціонування, тобто створення інститутів, і справедливо зазначають, що інститут у демократичному суспільстві – завжди інституція, оскільки те, що “визріло” в суспільстві, набуває формального закріплення державою, бо “саме демократична держава є механізмом, котрий трансформує інституції в інститути” [там же, с. 14]. Інституціям відводиться значення символічних, звичаєвих, семіотичних значень і практик, закріплення й відтворення яких здійснюється за допомогою інститутів. При цьому слід зауважити, що інститути творяться відповідно до потреб політичної системи, тоді як інституції є спонтанними, традиційними утвореннями.

Отже, інституція є певною соціально-культурною формою, яка виражає національну політичну культуру, історично сформовану “на базі національної ментальності, національної ідентичності та національних потреб”, являє собою “настанови політичної ментальності, соціально-політичної онтології, національних цінностей, ідеалів і ціннісних орієнтацій, національних міфів, символів, стереотипів мислення та поведінки, норм і принципів політичної діяльності, традиційних політичних інститутів, національної ідентичності та національної ідеї, – в яких зосереджена життєво важлива інформація про ідеали нації та її історичний досвід, що забезпечують ефективне функціонування політичної системи суспільства, її відтворення й розвиток на засадах наступності” [20, с. 184].

У контексті інституціалізації досліджуються обидва поняття – “інститут” та “інституція”, а процес інституціалізації фактично являє собою оформлення інституцій в інститут, формальне закріплення першого через друге. Термін “інститут” у науковому полі визначається по-різному й часто залежить від галузі науки, у якій він дефінується. Так, у юридичній науці “інститут” означає “сукупність правових норм у якій-небудь сфері суспільних відносин” [4, с. 251]. І це є правовий інститут. Як об’єкт державного управління розглядають: інститут соціальний – форму організації (держава, право, політичні партії, збройні сили, церква, школа, родина, мораль) і засіб здійснення спільної діяльності людей, що забезпечує стабільне функціонування суспільних відносин [15, с. 263]; інститут публічний – комплексну категорію, “що включає в себе нормативний компонент (формальні і неформальні норми й правила), комунікативний компонент (комунікацію між усіма суб’єктами публічного процесу), діяльнісний компонент (механізми й платформи взаємодії публічних акторів) і власне інституції (держава, громадянське суспільство, бізнес-структури, інститут омбудсмена тощо), що знаходяться у відносно довгострокових взаємозв’язках у конкретно заданому режимному середовищі” [22, с. 56]. Такий концепт публічних інститутів слід розглядати в контексті сучасних глобальних і трансформаційних процесів.

Інститут також визначають як форму організації політичної, економічної, соціальної, правової діяльності людей через чіткий поділ функцій [7, с. 336]. Слід наголосити, що іноді дослідники у своїх роботах, ототожнюючи інститути з організаційними формами індивідуальної (стереотипи поведінки) і колективної (різні організації) діяльності людей, абсолютизують роль формальних інститутів і нівелюють значення неформальних інститутів та організацій, які іноді стають більш впливовими, ніж офіційні формальні органи влади. Такий підхід є хибним, оскільки формальні інститути не виникають на порожньому місці, а відображають дійсні соціальні взаємодії.

Твердження про те, що інститути легко сформувані, не відповідає дійсності, адже їх неможливо створити законом чи іншим нормативно-правовим актом, оскільки “нормативний акт не створює інститут, а робить інституціональне закріплення (у законодавстві) тих соціальних явищ, що досягли необхідного ступеня розвитку (тобто інституцій – Т.К.). ...інститут – це не яке-небудь нове явище соціальної реальності, а якісна характеристика вже існуючого; соціальне явище може як набути, так і втратити цю інституціональну характеристику” [13, с. 153–154].

Щодо терміна “інституціоналізація”, то сьогодні в науці існує певна термінологічна плутанина й уживання як синонімічних трьох варіантів: “інституціоналізація”, “інституціоналізація”, “інституалізація” та похідних від них слів. Дослідженням застосування цих термінів у державному управлінні займалася І. Плотницька. Авторка робить узагальнення, що за Реєстром сайта “Словники України” online, від іменника *інститут* утворені, зокрема, такі слова: інституалізація, інституалізований, інституалізувати, інститутований; від іменника *інституція* походить більше слів: інституціоналізація – інституціоналізація, інституціоналізований – інституціоналізований, інституціалізувати – інституціоналізувати, інституціалізуватися – інституціоналізуватися, інституційний – інституціональний. [19, с. 71–72]. Як бачимо, обидва деривати використовуються з однаковим значенням у наукових контекстах.

В “Енциклопедії державного управління” є визначення двох термінів, які дефінуються як тотожні: “інституалізація” (А. Михненко, Е. Макаренко) та “інституціоналізація” (О. Петроє):

1) “інституалізація – утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, основаної на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах. Інституалізація слугує закріпленню практик чи сфери суспільних відносин у вигляді законів чи соціальної норми, прийнятого порядку” [14, с. 258];

2) “інституціоналізація (англ. institutionalization, від лат. institutus – встановлення, заснування): (а) утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, заснованої на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах; (б) процес упорядкування, структурування, формалізації і стандартизації певних усталених компонентів свідомості або поведінки, в ході якого соціальні практики стають достатньо регулярними і тривалими; (в) процес конститування (утворення) соціальних інститутів” [17, с. 264].

В іншому джерелі колектив київських вчених [13] уточнює значення терміна “інституалізація” – це “соціальний феномен”, що означає “процес становлення чи визрівання певного явища до рівня суспільного інституту, процес набуття певним явищем інституційного статусу, тобто становлення його як повноцінного суспільного інституту” [13, с. 103].

Інституціоналізацію трактують як “складний процес, упродовж якого відбувається перетворення аморфного соціального утворення у структуровану одиницю з певними властивостями; у результаті якого з’являється новий, здатний до самовідтворення інститут, що, з одного боку, забезпечує суспільний розвиток і трансформацію, а з іншого – є їхнім наслідком” [3, с. 189].

“Великий тлумачний словник української мови” розмежовує значення термінів: “інституційний” – той, що стосується інституції; “інституційна система – система побудови цивільного кодексу у багатьох країнах, за якої кодекс ділиться на три частини: перша присвячена особам, друга – правилам про майно та власність, у третій ідеться про різні способи, якими вона здобувається”; а “інституціональний” – стосується інститутів і вживається, наприклад, у контексті: “Інституціональна політика – заходи, дії, що їх здійснює держава, по формуванню нових, усуненню старих або трансформації економічних інститутів. Інституціональні чинники – чинники, пов’язані з управлінням, регулюванням окремих сфер, галузей, економічних, суспільних відносин” [4, с. 499].

А. Колодій вважає прийнятними лише терміни “інституціональний” та “інституціоналізм” (і відповідно “інституціоналізація”). Словотвірна модель прикметника від слова “інституція” така: *інституці-я – інституці-альний – інституці-алізм*. Форма “інституціоналізм”, зазначає дослідниця, “прийнятна лише для англословного варіанта терміна, оскільки інституція в оригіналі звучить як “institution”, а в українській мові суфікс *-он* лише видовжує слово” [11, с. 129]. Слід погодитися з такою позицією та розрізнити прикметник “інституційний” як похідний від “інституція”, а “інституціональний” – як похідний від “інститут”.

У концепції формальної інституціоналізації під правовою інституціоналізацією розуміють становлення нових правових інститутів, формалізацію тих чи інших суспільних відносин і соціальних зв’язків. Однак розкриття сутності правової інституціоналізації з формального боку – далеко не єдиний підхід, пов’язаний зі сприйняттям інституціоналізації як правотворчого явища. На противагу концепції формалізації висувуються ідеї про визначальну роль в інституціональному процесі змістовного компонента, коли створення правових інститутів не залежить від їхнього формального визнання з боку законодавця. Це фактично означає, що правові інститути формуються й розвиваються паралельно з нормативними правовими актами, проте форма права не сприймається як показник існування того чи іншого інституту. Основою інституціоналізації виступають самі правовідносини, що об’єднуються в певні види за системною ознакою.

У зв’язку з розширенням сутності правового регулювання змінилося призначення правової інституціоналізації чим пояснюється поява численних інститутів, які не мають формального правового закріплення. Слід зазначити, що поділ правових інститутів на формальні та неформальні має під собою цілком очевидний критерій методу правового регулювання. У тих галузях права, де переважає імперативний метод регламентації суспільних відносин, правові інститути завжди поставлені у залежність від відповідного нормативного правового акта. Це особливо наочно простежується в кримінальному, адміністративному, фінансовому, трудовому, екологічному праві, а також у всіх процесуальних галузях. Навпаки, при переважанні диспозитивного методу, особливо у сфері приватного права, спостерігається найбільша кількість неформальних інститутів.

Соціальні звичаї та ідеали час від часу змінюються, створюючи нові проблеми та модифікуючи старі. Ці зміни не завжди мають позитивний характер, вони можуть бути небажаними й негативними, залежати від волі людей чи бути об'єктивно зумовленими. У найконкретнішому розумінні соціальні зміни означають, що велика кількість людей бере участь у груповій діяльності та стосунках, які відрізняються від тих, у яких вони або попередні покоління брали участь раніше.

Право в широкому тлумаченні й уся правова система з її інститутами, правилами, процедурами, засобами правового захисту є спробою суспільства через державу контролювати й спрямовувати процес змін. Дослідники зазначають, що в останні десятиріччя надзвичайний вплив на формування політико-управлінських процесів в Україні мають соціокультурні фактори, передусім моральні й духовні, відбувається швидке формування соціальних рухів, суспільної ментальності, спрямованих на відображення й закріплення їх у публічній політиці, чим, власне, і пояснюється формування суспільної потреби у громадян бути залученими до процесу розроблення й реалізації публічної політики. І це залучення здійснюється саме через правову інституціоналізацію громадської участі.

Юридичне право не можна розглядати абстрагованим від соціальної реальності. Ефективність права в кінцевому розумінні повинна випливати з права як інструменту соціальних змін, що працює в тандемі із соціальним і культурним життям людей. Задовго до того, як з'явилися писемні юридичні джерела, люди або домовлялися про співпрацю, або під загрозою застосування сили підпорядковувалися правилам соціально-економічної діяльності. Оскільки суспільства еволюціонували від згуртованих родинних груп до більших різноманітних спільнот з більш складними видами діяльності, зросла потреба у формальних правилах. Ключову роль у формалізації цих правил відіграла держава. У транзитних державах, які перебувають на шляху демократизації і в яких проголошується низка прав і свобод, актуалізується питання вибору механізмів правового регулювання: монополія держави на створення правових інститутів поступово послаблюється або зникає зовсім, виявляючись лише в окремих сферах, наприклад для регулювання адміністративно-правових і кримінально-правових відносин.

У сучасних державах закон виконує принаймні три важливі функції в управлінні. По-перше, через закон і правові інститути держави прагнуть впорядкувати поведінку індивідів та організацій. По-друге, закон визначає структуру влади шляхом упорядкування влади, тобто визначення й розподілу влади серед державних суб'єктів і між державою та громадянами. І по-третє, закон також передбачає процедурні інструменти та механізм оскаржень дій влади, відновлення порушених прав, вирішення спорів мирним шляхом, зміну правил тощо.

Однак, як показує повсякденний досвід, просте існування формальних законів не завжди дає передбачуваний результат. Парламенти можуть бути не спроможні прийняти "гарні закони", які відображають найкращу політику, і саме право може використовуватися як засіб закріплення незахищеності, застою й нерівності. Наприклад, закон, який запроваджує політичну цензуру, порушує демократичний принцип свободи слова; дискримінація за ознакою статі, національності, раси на законодавчому рівні порушує принципи рівності й справедливості в неліберальних режимах для узаконення останніх.

Отже, закон може бути двосічним мечем: він може служити для зміцнення соціальних та економічних відносин, що склалися, а може бути потужним інструментом для тих, хто прагне змін і наважується трансформувати ці відносини.

У будь-якому суспільстві юридичний закон є лише одним із багатьох правил системи, яка впорядковує поведінку суб'єктів суспільних відносин. Ці системи правил включають звичаєве та релігійне право, культурні й соціальні норми, нормативні системи (системи правил, розроблені для спільного досягнення конкретних цілей, наприклад в освіті, спорті тощо), а також економічні нормативні системи [29]. З одного боку, такий правовий і нормативний плюралізм може створювати проблеми, а з іншого – може генерувати можливості. Альтернативні нормативні системи можуть доповнювати закони, забезпечуючи порядок там, де можна врегулювати відносини без державних установ, забезпечивши різноманітні інтереси. Так, наприклад, альтернативне врегулювання спорів третейськими судами і шляхом медіації доповнює державну судову систему багатьох країн, у тому числі й України.

Деякі вчені, зокрема антропологи й соціологи О. Ерліх і Б. Малиновський, відкидають ідею про право як про організовану правову систему й замість цього визнають лише “живий закон”, тобто ті головні правила, яких дотримуються індивіди в соціальній взаємодії (звичаєве право). Соціальні норми є фундаментальним інструментом координації очікування людей щодо того, як діятимуть інші. Соціальні санкції, такі як ганьба та втрата репутації, є потужним засобом спонукання до співпраці, щоб запобігти такій поведінці, яка розглядається як антисоціальна та девіантна [28].

Сьогоднішній глобально взаємопов'язаний світ, у якому діють безліч державних і приватних акторів і дифузні правила поведінки та взаємодії, породжує ще одне джерело нормативного плюралізму обов'язкових міжнародних договорів, законів (“hard law”) і добровільних стандартів і керівних принципів (“soft law”). Ці правила можуть як посилювати чи доповнювати юридичні закони, так і конкурувати з ними [24; 25].

Якщо підходити з раціональних позицій до визначення ефективності права, застосовуючи аналіз витрат і вигод, то можна зробити висновок, що люди будуть дотримуватися закону, доки ціна недотримання (зокрема ймовірність бути спійманим і покараним) є вищою ніж переваги. Так, чиновник відмовиться від отримання хабаря, якщо ціна та ймовірність бути спійманим вища, ніж вигода від його отримання. Компанії-виробники виконуватимуть вимоги екологічних норм, якщо є висока ймовірність бути оштрафованим на суму більшу, ніж їхній прибуток в результаті недотримання вимог. Отже, примусова сила права залежить від наявності реальної загрози бути покараним.

Справедливим є й зворотне, коли закон може забезпечувати блага або встановлювати винагороду за дотримання/виконання його норм (наприклад, право на призначення пенсії за віком мають особи в разі наявності трудового стажу відповідно до розділу 2 Закону України “Про пенсійне забезпечення”); особа, яка виявила скарб, має право на одержання від держави винагороди в розмірі до двадцяти відсотків від його вартості на момент виявлення, якщо вона негайно повідомила Національній поліції або органів місцевого самоврядування про скарб і передала його відповідному державному органу або органу місцевого самоврядування (п. 2 ч. 4 ст. 343 Цивільного кодексу України).

Соціальні норми, не вкоріненні в соціальних практиках, можуть підірвати очікуваний результат закону. Щоб запрацювали впроваджені законом правові інститути, потрібна критична маса їх прихильників, і вони повинні бути в змозі брати участь у колективних діях, щоб досягнути переломного моменту, коли суспільство сприйме правові новели. Чим глибше утримується стара норма, тим слабша підтримка нових норм і тим більше необхідно докласти зусиль щодо їх упровадження через закон або інший нормативно-правовий акт. Поступове або часткове виконання норми в поєднанні з просвітницькими та спонукальними кампаніями в суспільстві сприяє реальним, а не формальним змінам норм [23].

Правова сфера сьогодні виходить за межі кордонів національних держав, тому можна спостерігати перенесення правових норм і навіть законів однієї країни в іншу, що не завжди є вдалою практикою через відсутність процесу адаптації та конкуренції. Євроінтеграційні процеси в Україні супроводжуються адаптацією законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Так, із європейської правової практики в українське антикорупційне законодавство було впроваджено інститут викривачів. Проте його ефективність сьогодні вкрай низька з кількох причин. По-перше, в українському суспільстві не розвинута культура повідомлення про правопорушення, у багатьох вона асоціюється з доносами, тобто відсутні соціальні інституції, у яких би було виховано викривачів. По-друге, навіть якщо людина й хоче повідомити про корупцію, вона боїться переслідувань з боку роботодавця або інших осіб, у чому виявляється недовіра до закону й влади, які не можуть захистити викривача. Отже, для того щоб правовий інститут викривачів став органічною складовою вітчизняної правової системи, необхідний період його адаптації, і тривалість цього процесу залежить від багатьох факторів, у тому числі й бажання влади зробити державну антикорупційну політику ефективною.

М. Вебер стверджував, що раціональна правова влада залежить від віри суспільства в законність [31]. Т. Тайлер [30] пропонує емпіричне підтвердження цього аргументу: люди дотримуються законів з причин, відмінних від страху покарання, коли вони вірять, що закони є продуктом системи, яку вони вважають легітимною. Під легітимністю дослідник розуміє процесуальну регулярність, можливості для участі громадян й шанобливе ставлення до громадян з боку влади, а також можливість оскарження рішень влади. Віра людей в те, що держава забезпечить гарантовані їм права й покарає винних у злочинах, спонукає їх дотримуватися закону.

Щоб зрозуміти природу й логіку розвитку інститутів, необхідно вивчати ті чинники, якими керується суспільство, громадяни, соціальні групи у своїх діях, тобто досліджувати інституції. Успішність інституціоналізації переважно залежить від національної специфіки та стану соціально-економічного розвитку країни.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямку. На сучасному етапі розвитку публічного управління в Україні актуалізуються питання вибору методологічних підходів до формалізації правових явищ. У дослідженні було доведено, що неінституціональна парадигма формування та аналізу правових інститутів є продуктивною в трансформаційних суспільствах (до яких належить і українське суспільство), коли руйнуються старі соціально-економічні відносини разом із формами їх існування (інституціями) й зароджуються нові.

За таких умов право поряд з інструментальним значенням як основного регулятора суспільних відносин набуває рис ціннісного орієнтиру. Оскільки важливим компонентом об'єкта дослідження в неоінституціоналізмі є суспільні цінності й символи, то цей підхід дозволяє зосередитися на вивченні не лише діяльності органів державної влади та актів законодавства щодо створення правових інститутів, а й усіх соціальних інституцій, які формують поведінку суб'єктів та акторів управлінських відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Барабаш О. О. Природа інституціоналізації прав людини: загальнотеоретичний аналіз. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 4. С. 3–10.
2. Баштанник О. В. Теоретико-методологічні засади формування політико-інституційної парадигми: закономірності та тенденції розвитку. *Вісник НАДУ*. 2013. № 11. С. 13–21.
3. Бень О. Т. *Серія соціологічна*. 2012. Вип. 6. С. 181–190.
4. Великий тлумачний словник української мови / упор. Т. В. Ковальова. Харків : Фоліо, 2005. 757 с.
5. Гапоненко В. Неоінституціоналізм як метод дослідження демократизації політичної системи України. *European political and law discourse*. 2019. № 4. С. 38–43.
6. Голубь В. В. Управління публічною політикою: концептуалізація поняття в умовах сучасних викликів. *Теорія та практика державного управління*. 2019. № 4 (67). С. 17–25. DOI: <https://doi.org/10.34213/tp.19.04.02>.
7. Горбатенко В. П. Інститут. *Великий енциклопедичний юридичний словник* / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ : ТОВ "Вид-во "Юрид. думка"", 2007. С. 336.
8. Кармазіна М., Шурбована О. "Інститут" та "інституція": проблема розрізнення понять. *Політичний менеджмент*. 2006. № 4. С. 10–19.
9. Кліпкова Г. О. Дієспроможність державних інститутів: пострадянський аспект : автореф. дис. канд. політ. н. : спец. 23.00.02 "Політичні інститути та процеси". Харків : Харк. нац. ун-т імені В. Н. Каразіна, 2016. 18 с.
10. Ковальова Т. В. Теоретико-методологічні засади державної мовної політики України в умовах суспільних трансформацій. Дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Харків, Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. 2020. 528 с.
11. Колодій А. Неоінституціоналізм та його пізнавальні можливості в політичних дослідженнях. *Вісник Львівського університету*. Серія: філософсько-політологічні студії. 2010. Вип. 1. С. 129–139.
12. Корженко В. В., Мельтюхова Н. В. Теоретико-методологічні засади реформування державного управління в трансформаційному суспільстві. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 2 (41). С. 20–27.
13. Михненко А. М., Макаренко Е. М., Макаренко Н. Г. Інституціоналізація суспільного розвитку : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2011. 292 с.
14. Михненко А. М., Макаренко Е. М. Інституціоналізація. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. С. 258–261.
15. Михненко А. М. Інститут соціальний. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. С. 263–264.
16. Перегуда Є. В. Політичні ідеї представників неоінституціоналізму. *Політична думка XX – початку XXI століть: методологічний і доктринальний підходи* : підруч. : у 2-х т. Львів : Новий Світ-2000, 2016. Т. 1. Методологічний підхід. С. 14–36.
17. Петрос О. Інституціоналізація. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. С. 264–265.
18. Петрос О. Інституціональний підхід як методологічна основа дослідження та аналізу соціальних систем у державному управлінні. *Збірник наукових праць НАДУ при Президентіві України*. Київ : Вид-во НАДУ, 2012. № 2 (23). С. 208–220.

19. Плотницька І. М. Використання паронімів в управлінських текстах. *Humanity, computers and communication*. 22–24 april 2015. Lviv. С. 103–104.
20. Рудакевич О. Національна політична культура. *Сучасна політична лексика: енциклопед. словник-довідник* / І. Я. Вдовичин, Л. Я. Угрин, Г. В. Шипунов та ін. Львів : “Новий Світ-2000”, 2015. 396 с.
21. Тищенко Ю. В. Інституціоналізація правового міфу як ознака сучасної держави. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 6. С. 457–460. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-6/114>.
22. Чальцева О. М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика : монографія. Вінниця : ФОП Барановська Т. П., 2017. 336 с.
23. Acemoglu D. and Matthew O. Jackson. Social Norms and the Enforcement of Laws. NBER Working Paper 20369. National Bureau of Economic Research. Cambridge, 2014. MA.
24. Braithwaite, John and Peter Drahos. Global Business Regulation. Cambridge, U.K. : Cambridge University Press, 2000.
25. Halliday, Terence C. and Gregory Shaffer. Transnational Legal Orders. *Cambridge Studies in Law and Society Series*. New York : Cambridge University Press, 2015.
26. March J. G., Olsen J. P. The new institutionalism: organisational factors in political life. *American Political Science Review*. 1984. Vol. 78. No. 3. P. 734–749. URL: http://online.sfsu.edu/squo/Renmin/June%2021_institutionalism/New%20Institutionalism_James%20March.pdf.
27. Morawski W. Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka. Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998. 316 s.
28. Platteau, Jean-Philippe. Institutions, Social Norms, and Economic Development. *Fundamentals of Development Economics Series*. London : Routledge, 2000.
29. Tamanaha B. Z. The Folly of the Social Scientific Concept of the Legal Pluralizm. *Journal of Law and Society*. 1993. № 20 (2). P. 192–217.
30. Tyler T. R. Why People Obey the Law. Princeton, NJ : Princeton University Press. 2006.
31. Weber, Max. Politics as a Vocation. Philadelphia : Fortress Press, 1965.

Стаття надійшла до редакції 12.08.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 12.09.2022 р.

T. V. Kovalova,

*Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Law, National Security and European Integration Department,
Education and Research Institute of Public Administration
of V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine
e-mail: nojanojushka@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-2079-7101>*

LEGAL INSTITUTIONALIZATION OF PUBLIC GOVERNANCE WITHIN RECENT SOCIAL TRANSFORMATIONS

Annotation. The article substantiates the expediency of applying the neo-institutional approach to the study of legal institutionalization processes under the conditions of social changes, defines the role of legal institutionalization in public governance considering some factors promoting or, on the contrary, hinder effectiveness of legal institutions.

The neo-institutional approach is a relevant methodological basis for the study of the development of the legal system under the conditions of social transformations and reforming of state administration. In the concept of formal institutionalization, legal institutionalization means the formation of new legal institutions, the formalization of certain social relations and social ties. However, revealing the essence of legal institutionalization from the formal side is far from the only approach related to the perception of institutionalization as a law-making phenomenon. In opposition to the concept of formalization, ideas about the decisive role of the substantive component in the institutional process are put forward. According to this theory, the creation of legal institutions does not depend on their formal recognition by the legislator. This actually means that legal institutions are formed and developed in parallel with regulative legal acts, but the form of law is not perceived as an indicator of the existence of one or another institution. The basis of institutionalization is the legal relation itself which is combined into certain types based on systemic features.

In connection to the expansion of the essence of legal regulation, the purpose of legal institutionalization has changed. As a result, it is possible to explain the emergence of numerous institutions which do not have any formal legal consolidation. In order to understand the nature and logic of the development of institutions, it is necessary to study the factors that guide society, citizens, and social groups in their actions, that is, to study institutions. The success of institutionalization mainly depends on national specifics and the state of socio-economic development of the country.

The article has a theoretical-methodological character, and the material presented in it can be the basis for the study of legal institutionalization in various spheres of public administration.

Keywords: *neo-institutionalism, public administration, institution, institution, social transformations, law, law, legal institution.*

REFERENCES

1. Barabash, O.O. (2018). Pryroda instytutsionalizatsii prav liudyny: zahalnoteoretychnyi analiz [The nature of institutionalization of human rights: general theoretical analysis]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav*, no. 4, 3–10 [in Ukrainian].
2. Bashtannyk, O.V. (2013). Teoretyko-metodolohichni zasady formuvannia polityko-instytutsiinoi paradyhmy: zakonomirnosti ta tendentsii rozvytku [The peculiarities of scientific research within old institutionalism of the political-institutional paradigm development patterns and trends]. *Visnyk Natsionalnoi Akademii Derzhavnogo Upravlinnia Pry Prezydentovi Ukrainy*, no. 11, 13–21 [in Ukrainian].
3. Ben, O.T. (2012). Instytutsionalizatsiia: teoretychna interpretatsiia poniattia [Institutionalization: theoretical interpretation of the term]. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriya sotsiologichna. – Visnyk of the Lviv University. Series Sociology*, is. 6, 181–190 [in Ukrainian].
4. Kovalova, T.V. (2005). Velykyi tлумachnyi slovnyk ukraïnskoi movy. Kharkiv: Folio [in Ukrainian].
5. Haponenko, V. (2019). Heoïnstytutsionalizm yak metod doclidzhennia demokpatyzatsii politychnoi cytemy Ukrainy. *European political and law discourse*, no. 4, 38–43 [in Ukrainian].
6. Holub, V.V. (2019). Upravlinnia publichnoiu politykoiu: kontseptualizatsiia poniattia v umovakh suchasnykh vyklykiv [Public policy administration: conceptualization of the concept in modern challenges]. *Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia – Theory and Practice of Public Administration*, no. 4(67), 17–25. DOI: <https://doi.org/10.34213/tp.19.04.02> [in Ukrainian].
7. Horbatenko, V.P. (2007). Instytut. Velykyi entsyklopedychnyi yurydychnyi slovnyk. Shemshuchenka, Yu.S. (Ed.). Kyiv: TOV Vyd-vo “Yryd. dumka” [in Ukrainian].
8. Karmazina, M., Shurbovana, O. (2006). “Instytut” ta “instytutsiia”: problema roz riznennia poniat. *Politychnyi menedjment*, no. 4, 10–19 [in Ukrainian].
9. Klipkova, H.O. (2016). Diiespromozhnist derzhavnykh instytutiv: postradianskyi aspekt. *Extended abstract of candidate’s thesis*. Kharkiv: Khark. nats. un-t imeni V.N. Karazina [in Ukrainian].
10. Kovalova, T.V. (2020). Teoretyko-metodolohichni zasady derzhavnoi movnoi polityky Ukrainy v umovakh suspilnykh transformatsii [Theoretical and methodological principles of the state language policy of Ukraine in the conditions of social transformations]. *Doctor’s thesis*. Khakiv: KRI NAPA [in Ukrainian].
11. Kolodii, A. (2011). Neoinstytutsionalizm ta yoho piznavalni mozhlyvosti v politychnykh doslidzhenniakh [New institutionalism and its cognitive possibilities in political studies]. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriya filosofsko-politologichni studii – Visnyk of the Lviv University. Series Philos.-Political Studies*, is. 1, 129–139 [in Ukrainian].
12. Korzhenko, V.V., Meliukhova, N.M. (2013). Teoretyko-metodolohichni zasady reformuvannia derzhavnogo upravlinnia v transformatsiïnomu suspilstvi [Theoretical and Methodological Basis of Public Administration Reformation in Transformational Society]. *Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia – Theory and Practice of Public Administration*, is. 2 (41), 20–27 [in Ukrainian].
13. Mykhnenko, A.M., Makarenko, E.M., Makarenko, N.H. (2011). Instytualizatsiia suspilnoho rozvytku [Institutionalization of social development]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
14. Mykhnenko, A.M., Makarenko, E.M. (2011). Instytutsializatsiia. *Entsyklopediia derzhavnogo upravlinnia*: u 8 t.; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Kovbasiuk, Yu.V. and others (Eds.). T. 1. Teoriia derzhavnogo upravlinnia; Kniaziev, V.M., Rozputenko, I.V. and others (Eds.) (nauk.-red. kolehiia). Kyiv: NADU, 258–261 [in Ukrainian].
15. Mykhnenko, A.M. (2011). Instytut sotsialnyi. *Entsyklopediia derzhavnogo upravlinnia*: u 8 t.; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Kovbasiuk, Yu.V. and others (Eds.). T. 1.

Teoriia derzhavnoho upravlinnia; Kniaziev, V.M., Rozputenko, I.V. and others (Eds.) (nauk.-red. kolehiia). Kyiv: NADU, 263–264 [in Ukrainian].

16. Perehuda, Ye.V. (2016). Politychni idei predstavnykiv neoinstytutsionalizmu. Politychna dumka XX – pochatku XXI stolit: metodolohichni i doktrynalni pidkhody: pidruch.: u 2-kh t. Lviv: Novyi Svit-2000. T. 1. Metodolohichni pidkhid, 14–36 [in Ukrainian].

17. Petroie, O. (2011). Instytutsionalizatsiia. *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t.; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy*. Kovbasiuk, Yu.V. and others (Eds.). T. 1. Teoriia derzhavnoho upravlinnia; Kniaziev, V.M., Rozputenko, I.V. and others (Eds.) (nauk.-red. kolehiia). Kyiv: NADU, 264–265 [in Ukrainian].

18. Petroie, O. (2012). Instytutsionalnyi pidkhid yak metodolohichna osnova doslidzhennia ta analizu sotsialnykh system u derzhavnomu upravlinni. *Zbirnyk naukovykh prats NADU pry Prezidentovi Ukrainy – Journal of research papers of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*, no. 2(23), 208–220 [in Ukrainian].

19. Plotnytska, I.M. (2015). Vykorystannia paronimiv v upravlinskykh tekstakh. *Humanity, computers and communication*, 22–24 april 2015, 103–104 Lviv [in Ukrainian].

20. Rudakevych, O. (2015). Natsionalna politychna kultura. Suchasna politychna leksyka: entsykloped. slovnyk-dovidnyk. Vdovychyn, I.Ya., Uhryn, L.Ya., Shypunov, H.V. and others (Eds). Lviv: “Novyi Svit-2000” [in Ukrainian].

21. Tishchenko, Yu.V. (2019). Instytutsionalizatsiia pravovoho mifu yak oznaka suchasnoi derzhavy [Institutionalisation of legal myth as a feature of modern state]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, no. 6, 457–460. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-6/114> [in Ukrainian].

22. Chaltseva, O.M. (2017). Publichna polityka: teoretychni vymir i suchasna praktyka. Vinnytsia: FOP Baranovska, T.P. [in Ukrainian].

23. Acemoglu, Daron and Matthew O. Jackson. (2014). Social Norms and the Enforcement of Laws. NBER Working Paper 20369, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

24. Braithwaite, John and Peter Drahos. (2000). Global Business Regulation. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

25. Halliday, Terence, C. and Gregory Shaffer. (2015). Transnational Legal Orders. Cambridge Studies in Law and Society Series. New York: Cambridge University Press.

26. March, J.G. and Olsen, J.P. (1984). The new institutionalism: organisational factors in political life. *American Political Science Review*, vol. 78, no. 3, 734–749. URL: http://online.sfsu.edu/sguo/Renmin/June%2021_institutionalism/New%20Institutionalism_James%20March.pdf.

27. Morawski, W. (1998). Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka, Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa.

28. Platteau, Jean-Philippe. (2000). Institutions, Social Norms, and Economic Development. Fundamentals of Development Economics Series. London: Routledge.

29. Tamanaha, B.Z. (1993). The Folly of the Social Scientific Concept of the Legal Pluralism. *Journal of Law and Society*, no. 20 (2), 192–217.

30. Tyler, Tom R. (2006). Why People Obey the Law. Princeton, NJ: Princeton University Press.

31. Weber, Max. (1965). Politics as a Vocation. Philadelphia: Fortress Press.

The article was received by the editors 12.08.2022.

The article is recommended for printing 12.09.2022.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-06>

УДК 35.08:352.075

Вадім Олександрович Євдокимов,
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та державної служби
навчально-наукового інституту “Інститут державного управління”
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
м. Харків, Україна

e-mail: vadim.kafedradu@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0620-4939>

УПРАВЛІННЯ ВЧИНКАМИ ПІДЛЕГЛИХ: ЯК ЗАБЕЗПЕЧИТИ ТОЧНІСТЬ СЛУЖБОВОГО ПОКАРАННЯ?

Анотація. Обґрунтовано, що покарання є невід’ємною частиною професійної компетентності керівника. Виявлено, що найефективнішим слід вважати покарання моральне, адже воно виступає профілактикою застосування адміністративного, одночасно формуючи модель поведінки підлеглого згідно з корпоративними нормами. Якщо керівник не вміє професійно карати підлеглого, то він буде стикатися з безкінечними дрібними порушеннями, які у майбутньому можуть стати неформальними корпоративними нормами. Покарання звісно не повинне переважати інші управлінські інструменти, інакше в колективі пануватиме атмосфера страху та тривожності. Розкрито, що покарання підлеглого не повинно супроводжуватися грубістю, хамством, приниженням, образою, звинуваченням, помстою тощо. Доведено, що менеджмент повинен включати підходи теорії X і теорії Y згідно з поглядами Д. Макгрегора. Визначено суттєву різницю між поняттями “помилка” і “проступок” у діяльності співробітника: помилка – це неправильна дія підлеглого в ситуації, коли правильна дія не була чітко визначена керівником; проступок – це здійснення неправильної дії підлеглим у ситуації, коли правильна дія чітко визначена регламентом, посадовою інструкцією, наказом керівника. Моральне покарання здійснюється через визнання підлеглим помилковості своїх дій шляхом внутрішнього переосмислення і корегування його “картини світу”, коли методи мотивації не спрацювали і порушення продовжуються. Лише в такому разі можна говорити про виховний та одночасно навчальний ефект покарання. Покарання можна вважати ефективним, якщо у підлеглого зникає бажання повторення процедури. Визначено типові прийоми підлеглих з ухиляння від покарання та визначено оптимальні варіанти реагування керівника під час цієї процедури. Доведено, що перемовини з підлеглим під час процедури покарання одночасно повинні вирішувати декілька завдань: задовольнити інтереси справи, поліпшити відносини з колективом, зміцнити владу керівника. Проаналізовано алгоритм проведення складних переговорів керівника з підлеглим

Як цитувати: Євдокимов В. О. Управління вчинками підлеглих: як забезпечити точність службового покарання? *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 1 (60). С. 91–102. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-06>.

In cites: Yevdokymov V. A. (2022). Management of subordinates' actions: how to ensure the accuracy of official punish? *Pressing Problems of Public Administration*, 1(60), 91–102. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-01> [in Ukrainian].

© Євдокимов В. О., 2022

під час процедури покарання. Обґрунтовано послідовність етапів у складних переговорах із підлеглим, визначено мету і зміст кожного етапу. Готовність керівника до покарання підлеглих можна розглядати як частину вимогливості: вміння вимагати від підлеглого такої моделі поведінки, яку керівник вважає правильною щодо корпоративних норм.

Ключові слова: керівник, підлеглий; покарання; мотивація; конфлікт інтересів; негативна емоція; переговори з підлеглим.

Постановка проблеми. Послідовне та наполегливе намагання України стати членом Європейського Союзу вимагає системного підходу щодо подальшого вдосконалення управлінської діяльності у сфері публічного управління. Вимушені або випадкові помилки керівників публічної сфери відбуваються внаслідок низької управлінської кваліфікації, не дають можливості вивести ефективність діяльності публічних організацій на принципово новий рівень. Застарілі стереотипи, успадковані від радянської управлінської школи, а також “модні” тенденції у сфері управління утворюють “коктейль”, у якому керівнику-практику дуже складно розібратися, і саме тому більшість керівників є носіями думки, мовляв, “теорія це одне, на практиці зовсім інше”. Із таким переконанням сучасні керівники йдуть у відкрите плавання управлінської діяльності, намагаючись на практиці, шляхом спроб і помилок знайти свій власний стиль керівництва. Такий адаптаційний стиль керівництва дозволяє отримувати стабільні невисокі результати діяльності публічних організацій і забезпечує зміцнення становища керівника в управлінській ієрархії, проте, на жаль, не дозволяє досягти успіху в стратегічній перспективі. Метою організації є змусити звичайних людей робити незвичайні речі [8, с. 125].

Тригерними точками сучасного керівника в управлінській діяльності виступають мотивація і покарання підлеглих. Більшість керівників покладають неабиякі сподівання на ці функції менеджменту, вважаючи, що саме в них ховаються “магічні” секрети управління, від яких зрештою залежить результативність діяльності підлеглих.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми удосконалення управлінської діяльності досліджуються у працях таких провідних вчених та практиків таких, як І. Адізес, А. Файоль, Г. Форд, В. Тарасов, О. Фрідман, Б. Трейсі, П. Друкер, Р. Блейк, Дж. Моутон. Проте багато питань щодо результативного впливу керівника на підлеглих залишаються і досі відкритими.

Метою написання статті є критичне теоретичне узагальнення практики вибудови ефективних службових відносин між керівником і підлеглим під час проведення процедури покарання, визначення типових прийомів підлеглих з ухиляння від покарання, пропонування оптимальних варіантів реагування керівника.

Застосована методологія і методи. Теоретико-методологічною основою роботи є загальнонаукові прийоми досліджень та спеціальні методи, а саме: систематизації – для узагальнення існуючих підходів до визначення місця і ролі мотивації та покарання підлеглих у системі управління персоналом; системно-аналітичного – для обґрунтування векторів поведінки керівника залежно від реакції підлеглого під час процедури покарання; моделювання – при визначенні етапів проведення складних переговорів керівника з підлеглим.

Для обґрунтування окремих положень дослідження було використано методи аналізу, дедукції, моделювання й узагальнення, об’єктивності тощо.

Виклад основного матеріалу. У повсякденній діяльності будь-який кваліфікований керівник точно діє відповідно до своєї соціальної ролі: ставить завдання, проводить наради, контролює роботу підлеглих, делегує повноваження та робить багато інших важливих справ на достатньо високому професійному рівні. Але зіткнувшись зі складнощами в перемовинах із підлеглим за таких обставин, як супротив змінам, обговорення помилок, порушення дисципліни, особисті конфлікти, мобінг, приборкання “зірок”, керівники мають значно більшу вірогідність помилок під час прийняття управлінських рішень, а наслідки цих помилок можуть мати незворотний характер. Саме за таких ситуацій керівник намагається використовувати звичні, але мало-ефективні алгоритми поведінки – “м’які” керівники починають поступатися, а “жорсткі”, навпаки, пригнічують підлеглих.

Традиційно під покаранням у сфері публічного управління розуміють зауваження, догани, позбавлення премії, попередження про неповну службу відповідність, звільнення з посади [4]. Але застосування цих заходів є крайньою мірою, коли керівник на особистому рівні уже нездатний впливати на поведінку підлеглого. Найбільш ефективним, з нашої точки зору, слід вважати саме моральне покарання, оскільки воно є профілактикою застосування адміністративного примусу та водночас формує модель поведінки підлеглого згідно з корпоративними нормами.

У сучасній літературі з менеджменту покаранню підлеглого не приділяється значної уваги. Якщо точніше, то науковці намагаються уникати цієї делікатної теми. Вважається, що підлеглих треба мотивувати, тобто заряджати, надихати, залучати, створювати можливості для саморозвитку, підвищувати кваліфікацію, давати свободу дій [5, с. 17]. Узагалі вважається аморальним та неетичним карати співробітника, дорослу людину (фахівця) зі своїми власними поглядами на управління та зі сформованою філософією життя. У деяких дослідженнях поняття мотивації набуває маніпулятивного значення [1, с. 195]. Але, мабуть, кожний керівник ставив собі запитання: а що робити з такими підлеглими, які попри всі його зусилля не мають бажання досягати необхідної продуктивності праці?

Незадовільні результати роботи підлеглих треба вбачати саме в незадовільній управлінській діяльності керівника. *Підлеглі працюють так, як ними керують.* Майже в кожному колективі є відносно невеличкий відсоток співробітників (“корпоративне золото”), які працюють із перевищенням корпоративних норм результативності без додаткових зусиль з боку керівника, ними взагалі практично не треба керувати [2, с. 34]. Їхня внутрішня відповідальність значно перевищує зовнішню, створену в організації корпоративними нормами. Решта співробітників у колективі бажають працювати не напружуючись. На превеликий жаль, їх більшість. Саме вони потребують чіткого професійного управління, від них залежить результат роботи організації в цілому.

Безумовно, можна знайти індивідуальний підхід до кожного співробітника. А чи треба? А як бути в такому разі з рентабельністю управління? Надлишкова індивідуальна увага до проблемного співробітника може бути для організації збитковою. Скільки часу це займе, скільки зусиль, скільки енергії, яких вмінь від керівника це потребуватиме? Чи це взагалі окупиться? Невідомо. А хто буде керувати іншими співробітниками, поки керівник підшукуватиме індивідуальний підхід до проблемного співробітника?

Керівникові потрібно отримувати високі результати від “звичайних” співробітників. Безумовно, ніхто не принижує результативності мотивації праці в намаганні отримати кращі результати роботи підлеглих. Саме тому керівникові треба професійно оволодіти не тільки заохочуванням підлеглих, а і покаранням. І краще навчитися робити покарання професійно, ніж на рівні дилетанта. Уміння професійно карати дозволить значно знизити кількість порушень підлеглих, підвищить відповідно рівень репутації керівника серед співробітників.

У кінці 1950-х рр. американський психолог Дуглас Макгрегор розробив мотиваційну концепцію, відповідно до якої існує “теорія X” і “теорія Y” [7, с. 304]. Так, “теорія X” свідчить, що звичайна людина генетично має відразу до роботи та буде використовувати будь-яку можливість уникнути роботи. Тому менеджмент повинен включати зовнішні форми впливу на людину – матеріальну мотивацію, доповнюючи її методами примусу. “Теорія Y” вважає, що люди ставляться до роботи як до природної гри чи відпочинку, більшість співробітників здатні приймати відповідальність і навіть її шукати. Відповідно до “теорії Y”, менеджмент повинен слугувати активізації внутрішнього потенціалу людини і його саморозвитку.

Критично узагальнюючи класичний підхід Д. Макгрегора, можна сказати, що менеджмент повинен включати так звані підходи “теорії X” і “теорії Y”. Якщо створити гарні умови праці для співробітників, які дозволять кожному з них розкрити власний потенціал, то значна частина з них не бажатиме працювати на межі своїх можливостей [3]. Саме тому в міжнародних консалтингових компаніях McKinsey і BCG було запроваджено принцип Up-or-Out (уверх або звільняйся) – це політика просування по службі, що примушує співробітників досягати запланованих результатів протягом визначеного часу, інакше працівника повинно бути звільнено [11, с. 235–238]. Наскільки такий підхід гуманістичний до співробітника?

У ідеї менеджменту вже закладений сам по собі концептуальний конфлікт інтересів між керівником і підлеглим. Обидва зацікавлені в тому, щоб дати менше, а отримати більше. Керівник бажає, щоб підлеглий працював якомога результативніше, за менші кошти. Підлеглий, своєю чергою, намагається отримувати більше благ від організації, докладаючи пропорційно стільки зусиль, скільки він вважає справедливим. Цей конфлікт інтересів можна мінімізувати, але обійти його взагалі неможливо.

Для чого і як треба карати підлеглого? Покарання доцільно використовувати з метою корекції моделі поведінки підлеглого, коли методи мотивації не спрацювали і порушення продовжуються. Безумовно, підлеглого можна звільнити. Проте що робити, коли керівник вважає за необхідне зберегти його в штаті установи? Процес виправлення поведінки підлеглого супроводжується неприємним емоційним ефектом, який сам по собі не є загальною метою, а лише засобом його впровадження.

Якщо керівник не вміє професійно карати підлеглого, то він стикатиметься з безкінечними дрібними порушеннями. Якщо порушення не припинити, то нарешті вони стануть неформальною корпоративною нормою поведінки. Коли кількість порушень перейде межу, керівник втратить терпіння і час від часу буде кидатися на підлеглих із прочуханкою. Після цього, як людина інтелегентна, він відчуватиме сором і бажання загладити провину. У психології провина – це намагання доброю поведінкою заслужити пробачення за що-небудь, змінити чиєсь негативне ставлення до себе.

Звісно, покарання не повинне переважати інші управлінські інструменти, інакше в колективі пануватиме атмосфера страху та тривожності [6, с. 78].

Покарання підлеглого не повинне супроводжуватися грубістю, хамством, приниженням, образою, звинуваченням, помстою та ін. Керівник повинен не стільки карати підлеглого у прямому сенсі, скільки доносити до нього свою точку зору з метою зміни його поведінки. Але якої б форми не набувало покарання, його треба робити професійно. Ефективність покарання залежить від сили лідерського впливу керівника на підлеглого. Як визначив В. Тарасов, “не завоювавши серце, не можна карати, а завоювавши серце – не можна не карати” [10, с. 129].

Спробуємо навести найбільш типові й неефективні сценарії поведінки керівника, який дізнався про помилку в діяльності підлеглого:

1. Керівник до кінця не визначився, підлеглий помилився чи здійснив проступок. Різниця між помилкою і проступком доволі велика. Помилка – це неправильна дія підлеглого в ситуації, коли правильна дія не була чітко визначена керівником [2, с. 33]. Як відомо, проступок – це здійснення неправильної дії підлеглим у ситуації, коли правильна дія чітко визначена регламентом, посадовою інструкцією, наказом керівника;

2. Керівник оцінює ступінь помилки залежно від наслідків. Якщо наслідки помилки підлеглого мають незначний характер, керівник вважає, що розбиратися з нею взагалі не треба і що лише суттєві наслідки помилки підлеглого потребують розгляду.

3. Керівник під час розгляду розказує підлеглому свої версії подій і вносить “вирок”. При цьому версію підлеглого він не бере до уваги.

4. Керівник вказує, що підлеглий постійно порушує корпоративні правила і дисципліну, починає згадувати минуле.

5. Керівник під час спілкування з підлеглим використовує обвинувальний тон. Ця помилка зустрічається у 80 % керівників.

6. Керівник чекає, коли назбирається декілька помилок, щоб потім одразу розібрати всі. По-перше, актуальність перших помилок втрачається, по-друге, вони можуть стати неформальними корпоративними правилами.

Під час покарання, а можливо, ще на його початку, у підлеглого може виникнути бажання нейтралізувати дії керівника, щоб знизити їхній “терапевтичний” ефект, а то і взагалі позбутися покарання. Нагадаємо, що покарання здійснюється шляхом викликання в підлеглого негативних емоцій. Треба поставити підлеглого в становище, у якому він зможе збоку подивитись на свою поведінку. При цьому аналіз помилковості його поведінки залишити за самим підлеглим. У такому разі підлеглий не буде звинувачувати керівника, не буде на нього ображатися, тому що керівник не критикує його поведінку, а лише створює механізм для її аналізу.

На початку процедури покарання підлеглий намагатиметься всіма можливими засобами позбавити себе відповідних негативних емоцій. Бачити себе під негативним кутом і визнавати це – дуже болісно. Тому підлеглий буде уникати такого становища.

Наведемо типові прийоми підлеглих, якими вони користуються для уникнення покарання, та визначимо правильну реакцію керівника на кожну з цих дій. Безумовно, не можна визначити кожну реакцію (вербальну і невербальну), лише спробуємо описати модель поведінки і “вектор” прийому керівника:

1. Визнання провини. Підлеглий говорить керівнику: “Я винен”. І визнає факт порушення. Ситуація виглядає так, що і спілкуватися надалі з підлеглим начебто немає сенсу. Але правильною реакцією керівника буде: “Дуже добре, що Ви мені повідомили. Сідайте, почнімо”.

2. Заклик із боку підлеглого покарати якомога суворіше: іноді співробітник одразу несе заяву, розраховуючи на те, що керівник буде змушений, навпаки, заспокоювати та втішати його. Правильна реакція керівника: “З покаранням розберемося, а поки сідайте, будемо починати”.

3. Забовтування: з кожного приводу підлеглий генерує погано структурований потік інформації або надмірно розвиває теми з усіх можливих і неможливих напрямів.

4. Правильна реакція керівника: модерація, м’яка за формою і жорстка по суті, за необхідності і жорстка за формою, аж до використання пісочного годинника для обмеження часу, відведеного співробітнику для реплік.

5. Зустрічні претензії: підлеглий намагається перекласти провину за ситуацію на керівника. Правильна реакція керівника: аналіз та спільне оцінювання повідомлених фактів. Уточнення моменту, коли проблема (можливо, навіть створена власноруч діями керівника) була помічена підлеглим.

6. Посилання на проблеми, які завадили підлеглому виконати все, що було доручено. Правильна реакція керівника: з’ясування моменту, коли проблема виникла та була помічена підлеглим. Імовірно, підлеглий не використав правило: “Зіткнувся з перешкодою – повідом”.

Іноді співробітники розповідають про неймовірні події, що відбулися одночасно, наприклад: “Я телефонував Вам, та Ви не брали телефон, відправив sms, але, напевно, повідомлення не дійшло, бо я був у зоні невпевненого зв’язку, а потім у мене розрядився телефон”. Ну і таке інше.

Керівнику в таких випадках доцільно запевнити підлеглого: “Я не маю сумнівів у правдивості опису того, що сталося, але якщо подібна ситуація виникне знову, я змушений буду звільнити Вас за невдачливість”. І треба пояснити підлеглому, що керівник просто не має права допустити, щоб у колективі працювала людина з такою огидною “кармою”. Зазвичай це створює необхідний ефект: у співробітника запускається внутрішній діалог.

7. Провокація: співробітник поводить себе явно неадекватно – кричить, плаче, може вискочити з кабінету. Мета: або “завести” скандал, або викликати розгубленість. Правильна реакція керівника: залишатися у позиції дорослого, розуміючи, з якої позиції субособистості діє підлеглий. Якщо все проходить у межах кабінету, рекомендуємо керівнику сісти зручніше та з насолодою дивитися цю виставу. Зазвичай відсутність очікуваної реакції спочатку призводить до посилення “градусу” неадекватної реакції підлеглого, а потім до різкого його зниження. Керівнику доцільно вчасно спіймати момент і перейти до справи, ніби нічого не сталося. Якщо ж співробітник утік, у жодному разі не наздоганяйте його. Наступного дня керівнику необхідно знайти співробітника, проінформувати його про те, що повторення ситуації буде розглядатися як заява на звільнення, і призначити йому нову зустріч. Вважаємо, що керівник має право на такий підхід, оскільки бере на роботу людей дорослих і дієздатних, тобто вправі чекати від них мінімально адекватної соціальної поведінки, до якої слід віднести і вміння тримати себе в руках навіть у разі неприємностей.

8. Мовчання: співробітник мовчить, як злочинець на допиті. Найчастіше причиною тому є невміння керівника застосовувати питання та паузи. Але якщо співробітник дійсно відмовляється розмовляти з керівником і якщо жодних зовнішніх причин (наприклад, хвороба близької людини) для такої поведінки немає, доцільно застосовувати “вищу міру покарання”: спочатку попередження, потім, якщо не діє, звільнення. Випадки відвертої непокори не можуть залишатися керівником без наслідків.

9. Усі так роблять: співробітник інформує керівника про те, що він зовсім не єдиний, хто робить такі порушення. Правильна реакція керівника: повідомити співробітнику, що кожен відповідає за себе, і зараз обговорюють не стан дисципліни в організації, а провину того, хто попався. Зазвичай можна додати: “Але якщо Ви готові розповісти, хто і коли вчинив такі порушення, то я готовий зафіксувати інформацію та перевірити її”. На цьому всі суперечки з боку підлеглого закінчуються і можна приступати до справи.

10. Обіцянка виправитися: співробітник заявляє, що “більше не буде”, і починає розповідати, що збирається для цього зробити. Правильна реакція керівника: “Не будемо поспішати, спочатку проаналізуємо ситуацію”.

11. “Нічого ж не трапилось”: співробітник радісно повідомляє керівнику, що незважаючи на порушення, усе закінчилося добре, натякаючи, що й говорити тут нема про що. Правильна реакція керівника: нагадати співробітнику один із принципів забезпечення справедливості – караємо за порушення, а не за його наслідки. Після цього треба діяти за визначеним сценарієм покарання.

Моральне покарання здійснюється через визнання підлеглим помилковості своїх дій шляхом внутрішнього переосмислення і корегування його “картини світу”. Лише тоді можна говорити про виховний та одночасно навчальний ефект покарання. Підлеглий тільки в цьому разі запам’ятає розмову з керівником, чітко зрозуміє помилку. Коли можна стверджувати про успішність процедури покарання? У підлеглого зникає бажання повторення процедури. Якщо керівник і підлеглий через деякий час знову зустрінуться з цього питання, можна стверджувати про невміння керівника проводити покарання або усвідомлений зловмисний вчинок співробітника. У такому разі приймається рішення про початок процедури звільнення.

Перемовини з підлеглим під час покарання одночасно вирішують декілька завдань (рисунок 1):

1. Задовольнити інтереси справи. Результатом може бути: визначення помилки в діяльності підлеглого, профілактика її повторення, формування нового алгоритму дій, зміна інструкції, що існує, оновлення регламенту.

2. Поліпшити відносини з колективом. Покарання можна визнати успішним, коли підлеглий не ображається на керівника. Під час процедури покарання керівник повинен бути “порожнім човном” [9]. Зміст цієї технології полягає в упровадженні керівником правила (наказу, регламенту, положення, корпоративного звичаю), у якому немає виключень і якого неможливо обійти. У такому разі керівник під час покарання цілком і повністю знаходиться на боці підлеглого, який порушив наказ (положення, інструкцію), але незворотність покарання не залежить від волі керівника.

3. Зміцнити владу керівника. Кожне рішення або дія керівника може привести до посилення його влади і авторитету або взагалі його знецінити. Неправильне і несправедливе покарання зробить із підлеглого жертву, якій

співчуває весь колектив. Керівник створить собі вкрай непривабливий імідж людини, яка чіпляється “до дрібниць”.

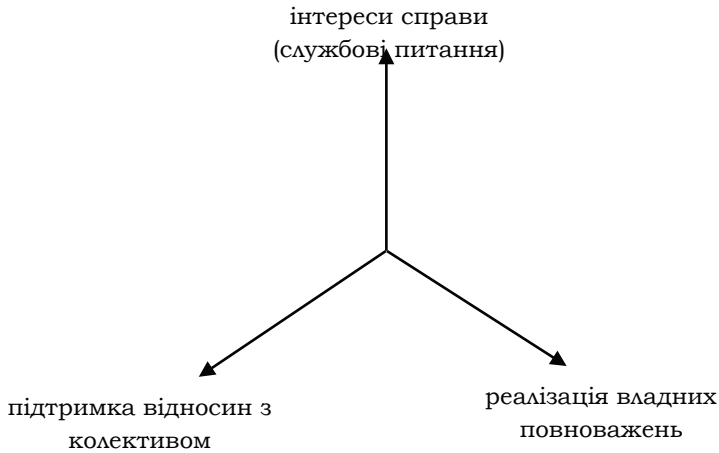


Рис. 1. Три традиційні альтернативи цілей у будь-яких службових перемовинах
Fig. 1. Three traditional alternative goals in any service negotiations

Визначимо алгоритм проведення розмови керівника з підлеглим під час процедури покарання.

На першому етапі керівникові необхідно позбутися негативних емоцій від помилки або проступку підлеглого. Якщо негативні емоції керівника зашкалюють, то краще відмовитися на деякий час від перемовин. Подія вже відбулась, час неможливо повернути, і керівникові необхідно це прийняти. Якщо емоції не стихають, то краще перенести спілкування на наступний день. Лють краще використати на якусь важку фізичну роботу, наприклад розвантажити машину з офісним папером або занести сейф на п'ятий поверх без ліфта. Для соціальної боротьби негативні емоції зайві й можуть нашкодити репутації керівника серед підлеглих.

На другому етапі керівникові необхідно зібрати всю інформацію (факти, послідовність подій, думки співробітників) щодо обставин дій підлеглого. Під час збору інформації у керівника може з'явитися гіпотеза – відносяться дії підлеглого до помилки чи це проступок.

На третьому етапі керівник повинен вислухати версію підлеглого. Доволі часто керівники пропускають цей етап, бажаючи відразу звинуватити підлеглого, висказати свою позицію, задавити своїм авторитетом, продемонструвати свою обізнаність. Через таку політику підлеглий одразу переходить у глухий захист і намагається приховувати або спотворювати факти, виправдуватися, перекладати відповідальність на інших. Правильним настроєм під час проведення цього етапу повинна стати настанова: “підлеглий – звичайна людина, яка може помилятися” [5, с. 20]. Кожен має право на помилку, але ніхто не повинен обманювати.

На четвертому етапі керівник ставить питання підлеглому стосовно справи. Вміння ставити правильні запитання є ключем до успіху в перемовинах із підлеглим. Керівник повинен бути господарем, а не гостем [10, с. 197].

Запитання не повинні ставитись у формі обвинувачення, наприклад: “Чому Ви не відповіли йому...?”, “Ви могли подумати, що краще було зробити...?”, “Чому Ви не запропонували...?” [5, с. 55]. Краще використовувати запитання змістовні, які визначають деталі справи, наприклад: “Що Ви йому відповіли?”, “Що він Вам відповів?”, “Що Ви зробили після цього?” Приклади цих запитань дозволяють наблизитися до справжніх фактів і визначити об’єктивну картину події.

На п’ятому етапі керівник остаточно може визначитися, з чим він має справу – помилкою чи проступком. Гіпотеза, яку керівник висунув на початку справи, може підтвердитися, а може спростуватися. Якщо немає норми, яку порушив підлеглий, якщо немає місця обману, непокори, перевищення повноважень, відсутній зловмисний намір – у такому разі можна чітко говорити про помилку з боку підлеглого. Нагадуємо, що наслідки помилки жодним чином не впливають на ступінь провини.

Найбільш важливим етапом є шостий, на якому підлеглому самому треба сформулювати помилку і визнати її. Це робиться з метою фіксації помилки і профілактики її повторення. Фіксація помилки може бути неформальною, а може бути зафіксованою в регламенті (інструкції, корпоративній нормі поведінки). Як досягнути визнання підлеглим помилки? Треба знову ставити запитання:

– спробуйте зафіксувати позитивні мотиви поведінки підлеглого, наприклад: “Ви хотіли одночасно встигнути підготувати звіт і домовитись про зустріч?”, “Ви хотіли якомога скоріше...?”, “Ви розраховували зекономити витрати на...?”. Визначення мотивів є ключовим моментом. Якщо питання ставились доброзичливо, керівник скоріше за все отримає такі відповіді: “Я вважав, що...”, “Я сподівався на...”. І далі йде детальний опис дій підлеглого;

– наступним кроком керівникові треба зафіксувати, що дії підлеглого не були успішними, наприклад: “Зараз Ви бачите, що Ваші дії дали результат не той, на якій Ви сподівалися?”;

– отримавши згоду від підлеглого, що його дії не принесли позитивного результату, керівникові можна поставити наступне запитання: “Як Ви вважаєте, яке Ваше рішення або дії могли б привести до необхідного результату?”. Цієї миті керівникові треба взяти паузу і дочекатись відповіді підлеглого. Помилкою буде, якщо керівник виступить з ініціативою і запропонує своє рішення. Більш ефективним буде віддати ініціативу підлеглому, керівникові треба набратися терпіння і дочекатись пропозицій підлеглого. Краще буде потім скорегувати пропозицію підлеглого;

– коли підлеглий запропонує свій варіант рішення, можна спитати “Як Ви вважаєте, що ще можна було б зробити?” або “Коли б Ви йому запропонували..., це змінило б його рішення?”. Такі запитання повинні змінити розуміння підлеглого, що є більш ефективні варіанти вирішення проблеми. У разі якщо підлеглий не визнає своєї провини, виправдовується, згадує перешкоди, які завадили успішно завершити справу, тоді керівникові доцільно більш чітко зафіксувати зміст помилки. Наприклад, можна запитати: “Ви зрозуміли свою помилку?” Треба перевести підлеглого в роль людини, яка визнала свою помилку, і позбудитися ролі “жертви обставин” або “зробив усе, що зміг”.

Шостий етап повинен закінчитися словами підлеглого: “Я все зрозумів. Треба було більш ретельно ознайомитися з документами” або “Мені все зрозуміло. Наступного разу я спочатку вислухаю його пропозицію, а вже потім

запропоную...” Поки керівник не почує від підлеглого такої слова, можна вважати перемовини незакінченими. Треба знову повернутись на п'ятий етап.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Готовність керівника до покарання підлеглих можна розглядати як частину вимогливості: вміння вимагати від підлеглого такої моделі поведінки, яку керівник вважає правильною. Мабуть, кожному доводилось у своїй діяльності працювати з вимогливим керівником. Пам'ятаєте свої відчуття? Кожна зустріч із ним автоматично приводила до тями будь-якого вальяжного співробітника. Керівник при цьому не відчуває ніяких моральних і етичних сумнівів – він просто професійно виконує свою роботу. Встановлення правил і є формуванням вектора примусу. Готовність керівника запитати про результати роботи підлеглого вже сама по собі формує в останнього бажання досягнути найкращих результатів на межі своїх професійних можливостей.

Теоретичні підходи, що були розглянуті в статті, потребують практичного впровадження і закріплення у якості навички. Для цього рекомендується:

1) керівнику доцільно критично подивитись на рівень розвитку своїх управлінських компетенцій: планування, делегування і контроль. Саме ці функції найбільшим чином впливають на точність виконання завдань підлеглими. Для цього керівник повинен чітко описати свої методика за якими він здійснює планування, делегування і контроль, а також обґрунтувати логіку їх використання. У разі, коли він не може цього зробити, можна впевнено стверджувати про низький рівень управлінської кваліфікації керівника. Іншими словами в управлінні він покладається на інтуїцію. А це ознака дилетанта. Професіонал завжди діє обізнано і за чітко визначеними методиками;

2) впроваджуючи вище описану методику покарання, треба заздалегідь підготуватися до складних перемовин з підлеглим. Можливо, ця робота для керівника-практика буде виглядати нудною, але методику слід записати в конспект і вивчити на пам'ять. Спочатку краще не імпровізувати, а чітко діяти за алгоритмом. У процесі складних перемовин з підлеглим буде відбуватись управлінська боротьба, отже керівник не зможе користуватись конспектом;

3) як би це не виглядало грубо, але для закріплення вміння карати підлеглих керівнику потрібна практика. Треба починати тренуватися на підлеглих, яких не шкода. До цієї категорії можна віднести тих, хто постійно порушує дисципліну і корпоративні регламенти, працівників з низьким рівнем результативності, недостатньою відповідальністю, або тих кого потрібно було звільнити ще вчора. В Ізраїлі молоді хірурги для відточення навичок оперування практикуються на винограді. Вони навчаються робити надрізи і зашивати виноградну шкіру, щоб шов був красивий і акуратний. Тільки постійна практика приведе до професіоналізму в будь-якій справі: в хірургії, у військовій справі, в управлінні тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адієс І. Як подолати кризу управління / пер. з англ. В. Стельмах. Харків : Ранок, Фабула, 2019. 272 с.
2. Євдокимов В. О. Ефективне покарання підлеглих як професійна компетенція керівника. *Економіка та держава*. 2019. № 3. С. 31–35. URL: <http://ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2020/04/zhurnal-3-2019.pdf> (дата звернення: 24.07.2022).
3. Євдокимов В. О. Темний бік мотивації персоналу на публічній службі. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. № 2 (56). URL: <http://apdu.journal.kharkiv.ua/index.php/apdu/article/view/111/113> (дата звернення: 04.07.2022).

4. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 11.08.2022).
5. Розвиток лідерства / Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть, Є. Барань, Т. Федорів ; за заг. ред. І. Ібрагімової. Київ : Проект "Реформа управління персоналом на державній службі в Україні", 2012. 400 с.
6. Томчук С. М., Томчук М. І. Психологія тривоги, страху та агресії особистості в освітньому процесі : монографія. Вінниця : КВНЗ "ВАНО", 2018. 200 с.
7. Управління персоналом : підручник / О. М. Шубалий, Н. Т. Рудь, А. І. Гордійчук та ін. ; за заг. ред. О. М. Шубалого. Луцьк : ІВВ Луцького НТУ, 2018. 404 с.
8. Peter F. Drucker. The Practice of Management. Harper Business, 2010, 416 p.
9. Tarassov V. Juhtimisõitluse kunst: juhtimise ülevõtmise ja säilitamise tehnoloogiad. Smart Maakler OÜ, 2014, 387 с.
10. Tarasovs V. Dzīves tehnoloģija. Jumava, 2019, 272 с.
11. Waldman M. Up-or-Out Contracts: A Signaling Perspective. *Journal of Labor Economics*, 8, 1990, 230–250.

Стаття надійшла до редакції 12.08.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 12.09.2022 р.

V. A. Yevdokymov,
PhD in Economics, Associate Professor,
Associate Professor of Public Administration and civil service Department,
Education and Research Institute of Public Administration
of V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine
e-mail: vadim.kafedradu@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-0620-4939>

MANAGEMENT OF SUBORDINATES' ACTIONS: HOW TO ENSURE THE ACCURACY OF OFFICIAL PUNISH?

Annotation. Consistent and persistent efforts of Ukraine to become a member of the European Union require a systematic approach to further improvement of management activities in the field of public administration. Forced or accidental mistakes of public sphere managers occur as a result of low management qualifications, they do not provide an opportunity to bring the efficiency of public organizations to a fundamentally new level. Among the functions of management, motivation and punishment of subordinates are the most problematic, due to low attention to these aspects in domestic and foreign scientific literature.

Recent research and publications analysis. Problems of improving managerial activity are studied in the works of such leading scientists and practitioners as I. Adizes, A. Fayol, H. Ford, V. Tarasov, O. Friedman, B. Tracy, P. Drucker, R. Blake, J. Mouton. However, many questions regarding the effective influence of a manager on subordinates remain open to this day.

The paper objective is the analysis of complex negotiations with a subordinate during the punishment procedure, identification of subordinates' typical techniques to avoid punishment, offering optimal options for the manager's response.

The paper main body. The mechanism of conducting complex negotiations between a manager and a subordinate during the punishment procedure is analyzed. The typical methods of subordinates to avoid punishment are determined, and the optimal options for the manager's response during this procedure are distinguished. It is emphasized that punishment is an integral part of the manager's professional competence. It was found that moral punishment should be considered the most effective, because it acts as a prevention of administrative punishment application, while simultaneously forming a model of subordinate behavior in accordance with corporate norms. Moral punishment is carried out through the subordinate's recognition of the fallacy of his actions through internal rethinking and correction of his/her "picture of the world". It is accentuated that manager should be punished for the violation, not its consequences. It is proved that management should include the approaches of theory X and theory Y according to the views of David McGregor. It is revealed that the punishment of a subordinate should not be accompanied by rudeness, disrespect, humiliation, insult, accusation, revenge, etc. The sequence of stages in complex negotiations with a

subordinate is substantiated, the purpose and content of each stage is determined. Negotiations with subordinates during punishment should simultaneously solve several tasks: satisfy the interests of the case, improve relations with team, strengthen authority of the manager. A significant difference between the concepts of “mistake” and “misdemeanor” in the employee’s activity was determined. The manager’s readiness to punish subordinates can be considered as part of demandingness: the ability to demand from the subordinate a model of behavior that the manager considers correct in relation to existing corporate norms.

Conclusions. The theoretical approaches discussed in the article require practical implementation and consolidation as skills. For this, it is recommended: First, it is advisable for the manager to take a critical look at the level of his management competencies development: planning, delegation and control. It are these functions that have the greatest impact on the accuracy of tasks performed by subordinates.

Secondly, when implementing the method of punishment described above, it is necessary to prepare in advance for difficult negotiations with a subordinate. Perhaps this work will seem boring to a practicing manager, but the methodology should be written down in a synopsis and learned by heart. At first, it is better not to improvise, but to clearly act according to the algorithm.

Thirdly, no matter how rude it may seem, but in order to consolidate the skill of punishing subordinates, the manager needs practice. It is necessary to start training on subordinates who do not feel sorry. This category includes those who constantly violate discipline and corporate regulations, employees with a low level of performance, insufficient responsibility, or those who should have been fired yesterday.

Keywords: *manager; subordinate; punishment; motivation; conflict of interests; negative emotion; negotiations with a subordinate.*

REFERENCES

1. Adizes, I. (2019). Yak podolaty kryzu upravlinnia. Kharkiv: Ranok, Fabula [in Ukrainian].
2. Yevdokymov, V.O. (2019). Efektyvne pokarannia pidlehykh yak profesiina kompetentsiia kerivnyka. *Ekonomika ta derzhava*, no. 3, 31–35. URL: <http://ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2020/04/zhurnal-3-2019.pdf> (data zvernennia: 24.07.2022) [in Ukrainian].
3. Yevdokymov, V.O. (2019). Temnyi bik motyvatsii personalu na publichnii sluzhbi [The dark side of staff motivation in the public service]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Pressing problems of public administration*, № 2 (56). URL: <http://apdu.journal.kharkiv.ua/index.php/apdu/article/view/111/113> (data zvernennia: 04.07.2022) [in Ukrainian].
4. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10 hrud. 2015 r. No. 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (data zvernennia: 11.08.2022) [in Ukrainian].
5. Bizo, L., Ibrahimova, I., Kikot, O., Baran, Ye., Fedoriv, T. (2012). Rozvytok liderstva. Kyiv: Proekt “Reforma upravlinnia personalom na derzhavnii sluzhbi v Ukraini” [in Ukrainian].
6. Tomchuk, S.M., Tomchuk, M.I. (2018). Psykholohiia tryvohy, strakhu ta ahresii osobystosti v osvithnomu protsesi: monohrafiia. Vinnytsia: KVNZ “VANO”.
7. Shubalyi, O.M., Rud, N.T., Hordiichuk, A.I. and others. (2018). Upravlinnia personalom: pidruchnyk. Lutsk: IVV Lutskoho NTU.
8. Peter, F. Drucker. (2010). The Practice of Management. Harper Business.
9. Tarassov, V. (2014). Juhtimisvõitluse kunst: juhtimise ülevõtmise ja säilitamise tehnoloogiad. Smart Maakler OÜ.
10. Tarasovs, V. (2019). Dzīves tehnoloģija. Jumava.
11. Waldman, M. (1990). Up-or-Out Contracts: A Signaling Perspective. *Journal of Labor Economics*, 8, 230–250.

The article was received by the editors 12.08.2022.

The article is recommended for printing 12.09.2022.

Олексій Миколайович Олешко,
кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри публічного управління та державної служби
навчально-наукового інституту “Інститут державного управління”
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
м. Харків, Україна

e-mail oleshkopost@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-3619-9619>

ДЕРЖАВНИЦТВО І ПАТРІОТИЗМ ЯК НЕОБХІДНІ УМОВИ ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Анотація. Здійснено аналіз понять “патріотизм” та “державництво”, у тому числі в контексті генезису їх формування та в ототожненні цих явищ з інститутом публічної служби в Україні.

Оцінено місце складника патріотизму й державництва для формування цілісної картини професіоналізму державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, в тому числі суддів, прокурорів, військових, поліцейських та представників дипломатичних служб. Розглянуто етичний, нормативно-правовий, ціннісний аспекти фактору національно-патріотичної свідомості та доведено, що патріотизм є необхідним і основоположним складником професіоналізму публічного службовця.

Ключові слова: професіоналізм, патріотизм, публічна служба, публічний службовець, державництво, професійні компетентності.

Постановка проблеми. Професіоналізм – це особлива властивість людей, що виражається у здатності системно виконувати робочі завдання різного рівня складності у найрізноманітніших обставинах, умовах та за наявності різних ресурсів. Професіоналізм можна вважати якісною характеристикою деякого конкретного фахівця, або групи фахівців (колективу, команди тощо). Чим вищий рівень професіоналізму, тим більш ефективна й результативна робота, яку виконує фахівець чи група, а також більш високі якісні характеристики досягнутих результатів діяльності.

Публічна служба, це особлива сфера професійної діяльності, яка обумовлена низкою визначальних принципів. До основних принципів варто віднести принципи патріотизму, відданості та вірного служіння українському народові, служіння територіальній громаді, а також поєднання місцевих і державних інтересів. Серед інших, ці принципи зазначені у Законі України “Про державну службу” [12] та Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [18].

Як цитувати: Олешко О. М. Державництво і патріотизм як необхідні умови професіоналізму публічного службовця. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 1 (60). С. 103–115. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-07>.

In cites: Oleshko O. M. (2022). Statecraft and patriotism as necessary preconditions for professionalism of public servant. *Pressing Problems of Public Administration*, 1(60), 103–115. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-07> [in Ukrainian].

Якщо публічна служба ґрунтується на цих принципах то й до професіоналізму публічних службовців вони мають пряме відношення. Причому, ці складники професіоналізму державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування далеко не другорядні, а саме, основоположні.

Обґрунтуванню важливості факторів “державництва” і “патріотизму” в сучасній публічній службі присвячено цю публікацію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням фактору національно-патріотичної свідомості в управлінні політичними процесами займалися як українські, так і закордонні вчені. Серед інших варто виділити таку французьку дослідницю (соціолог та політолог) як Домінік Шнаппер. У своїй книзі “Спільнота громадян. Про модерну концепцію нації” авторка розглядає націю як політичну одиницю, а також зазначає, що головна особливість нації полягає в об’єднанні населення у спільноту громадян, існування якої зумовлює внутрішню та зовнішню політику держави [25, с. 29]. Явище патріотизму Домінік Шнаппер вивчає також у історичному та географічному аспектах. Приміром, досліджуючи генезис патріотизму Великої Британії, вона зазначає, що в Англії XVIII століття фактично формуються поняття “національна ідея” та “парламентаризм”, в ті часи можна прослідкувати втілення політичної свободи в сучасну націю. З виникненням парламентаризму патріотизм ставав не лише чеснотою, але правом, обов’язково пов’язаним із гідністю, притаманною кожній особі, кожному громадянину [25, с. 60].

Цікавими роздумами щодо співвідношення понять “націоналізму” і “патріотизму” ділиться у своїй книзі “Нації та націоналізм” англійський філософ Ернест Геллнер [4, с. 185]. Автор вважає, що націоналізм – це різновид патріотизму, який поширюється і стає панівним лише за певних суспільних умов, а певною мірою такий патріотизм є однією з найдавніших складових людського буття.

Серед сучасних українських науковців, які досліджували вплив патріотизм на інститут публічної служби в Україні, варто виділити В. Говоруху.

У своїй статті “Патріотизм державного службовця України” автор розмірковує про такий невід’ємний і надважливий для публічного службовця фактор патріотизму як державна мова, він зазначає, що державна мова – це обличчя держави, її символ, такий же як і прапор, герб, гімн. Вона покликана не розділяти, а об’єднувати громадян країни [3].

Українська юристка, вчена Т. Коломoeць у своїй статті “Патріотизм та служіння українському народу – принцип державної служби: деякі теоретико-правові та нормативні аспекти” доводить, що патріотизм та служіння українському народу є одним із засадничих принципів державної служби в Україні, а також принципом європейської державної служби [8].

Варто також відмітити внесок дослідника С. Широкова у розробку тематики патріотизму в публічній службі України. У своїх наукових доробках автор обґрунтовує тезу, що розвиток публічного управління у сфері національно-патріотичного виховання має стати одним із пріоритетних напрямів діяльності держави та інститутів громадянського суспільства. Також науковець зазначає, що однією з найважливіших умов формування патріотичної свідомості людини є усвідомлення загальнонаціональних інтересів і подальша реалізація їх в патріотичній діяльності. Функціонування раціонального рівня патріотизму неможливо без усвідомлення національних інтересів [24].

Мета статті. Ця публікація має за мету розглянути “державництво” і “патріотизм” як важливі складники професіоналізму публічних службовців

різних рівнів, а також показати важливість цих факторів для формування позитивного іміджу органів державної влади та місцевого самоврядування.

Застосована методологія і методи. При написанні матеріалу застосовувався метод аналізу при з'ясуванні сутності й змісту визначень основних термінів з тематики статті, а також синтез і узагальнення, при формулюванні висновків.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж розглядати патріотизм як один з необхідних складників професіоналізму публічного службовця треба з'ясувати сутність цього поняття, його походження. Генрі Джордж Лідделл та Роберт Скотт у греко-англійському словнику їх авторства стверджують, що термін “патріотизм” походить від грецького слова “патріа” – “патрія”, що означає сім'ю, групу, плем'я чи націю, що походять від спільних предків, батьків, батьківщини. Слово “Patria”, у свою чергу, є похідною від оригінальної грецької назви “патір” – “patēr”, що означає “батько” – глава сім'ї [27]. Пізніше ці грецькі терміни були прийняті римлянами та проникли в латинь як “патер” і “патріо”, поширюючись також в інших європейських мовах. Слово “патріотизм” буквально означає “любов до батьківщини”. Подібне визначення терміну дає і Великий тлумачний словник сучасної української мови, він визначає патріотизм як любов до Батьківщини, до свого народу [1, с. 894]. Енциклопедія державного управління уточнює це визначення і тлумачить поняття патріотизм як морально-етичний та політичний принцип, сутність якого полягає в почутті любові до рідного краю, Батьківщини, своєї країни [6, с. 535]. Патріотизм – відданість та вірне служіння Українському народові – це дослівне трактування четвертого принципу державної служби, наведене у Законі України “Про державну службу” [12]. У Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування” немає прямих тлумачень терміну “патріотизм”, натомість в ньому йдеться про такі принципи служби в органах місцевого самоврядування як служіння територіальній громаді та поєднання місцевих й державних інтересів, що загалом також виражає аспекти патріотизму [18].

Отже, якщо патріотизм, служіння громаді та поєднання місцевих інтересів з державними є принципами публічної служби, очевидно, що вони також є складниками професіоналізму публічного службовця.

Розглянемо сутність понять “державництво” і “державницька ідеологія”. У широкому розумінні термін “державництво” тлумачиться як політичні погляди, діяльність державника, та варто зауважити, що під “державництвом” розуміють цілу історичну школу до якої входили видатні історики В. Липинський, Д. Дорошенко, І. Кривецький. Також варто сказати, що витоки цієї школи ототожнюють з науковою діяльністю М. Грушевського [2]. Вже сучасний український науковець В. Бакуменко трактує поняття “державницька ідеологія” як систему економічних, політичних, правових і культурних цінностей, ідей, цілей, у світлі реалізації яких подано перспективу розвитку суспільства і норми функціонування суспільства в сьогоденні [6, с. 206].

Таким чином історичний та сучасний контекст понять “державник”, “державництво”, “державницька ідеологія” дає підстави для висновків, що державництво як риса має бути притаманне сучасному публічному службовцю на рівні з патріотизмом.

Як визначається термін “публічна служба”? Енциклопедія державного управління стверджує, що публічна служба (англ. public service – публічна служба) – професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах, в

органах місцевого самоврядування та в інших органах публічної влади, мають статус публічного службовця, виконують повноваження публічної адміністрації та публічні функції [5, с. 486]. У нормативно-правовому полі термін “публічна служба” визначається у Кодексі адміністративного судочинства України. У ньому зазначено, що публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [7].

Орієнтуючись на це визначення, очевидно, що до когорти публічних службовців входять не лише державні службовці й посадові особи місцевого самоврядування, а й судді, прокурори, поліція, військовослужбовці, дипло-мати.

Те, що патріотизм є обов’язковим складником професійності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування ми вже показали вище. Що ж з цим фактором у решти, згаданих нами категорій публічних службовців? Проаналізуємо закони, які регламентують діяльність цих категорій службовців.

Закон України “Про судоустрій і статус суддів”, а саме його стаття 52 містить текст присяги судді. Вона починається зі слів: “Я, (ім’я та прізвище), вступаючи на посаду судді, урочисто присягаю Українському народові об’єктивно, безсторонньо, неупереджено, незалежно, справедливо та кваліфіковано здійснювати правосуддя від імені України ...” [19]. Отже, суддя присягає народу України і всю свою професійну діяльність він надалі здійснює від імені України, а значить і відповідальність за свої професійні дії несе перед народом України. Очевидно, що фактор патріотизму, служіння інтересам українського народу й держави Україна мають бути ключовими для суддів.

Розглянемо Закон України “Про прокуратуру”. Стаття 36 цього закону містить текст присяги, яка починається зі слів: “Я, (прізвище, ім’я, по батькові), вступаючи на службу в прокуратуру, присвячую свою діяльність служінню Українському народові...” [17]. Таким чином, професійна діяльність прокурорів, насамперед спрямована на служіння народові України, захист прав і свобод людини і громадянина, відстоювання інтересів суспільства і держави. Сумлінно виконувати текст цієї присяги без наявності високого рівня національно-патріотичної свідомості неможливо. Отже, знову можна зробити висновок, що фактор патріотизму і служіння державі мають бути основоположними для формування професійності українського прокурора.

Закон України “Про Національну поліцію” зазначає, що Національна поліція України (поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [16]. Отже, працівники поліції також публічні службовці. Стаття 64 цього закону містить присягу, яка починається зі слів: “Я, (прізвище, ім’я та по батькові), усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю вірно служити Українському народові...” [16]. Так само як і в прокурорській присязі йдеться про служіння народові України. Служити – це слово, яке означає дію, яка полягає у виконанні обов’язків, що передбачені рівнем посади. Поважати та охороняти права і свободи людини, честь держави, про це також йдеться у присязі поліцейського. Отже, охорона прав і свобод громадян України, захист честі держави – це професійні обов’язки, якість виконання яких багато в чому обумовлена фактором патріотизму. Таким чином, національно-патріотичний складник професіоналізму працівника Національної поліції України також є одним із ключових професійних чинників.

Відповідно до Закону України “Про військовий обов’язок і військову службу” військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров’я і віком громадян України (за винятком випадків, визначених законом), іноземців та осіб без громадянства, пов’язаних із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності [11]. Очевидність важливості фактору патріотизму для проходження такої служби не викликає ніяких сумнівів. У відповідності до згаданого вище закону підготовка громадян України до військової служби включає патріотичне виховання, а присяга, яку дають українські військові, по логіці тексту могла б називатися “клятвою”, оскільки в ній зазначено таке: “Я, (прізвище, ім’я та по батькові), вступаю на військову службу і урочисто КЛЯНУСЬ народу України завжди бути вірним і відданим йому, сумлінно і чесно виконувати військовий обов’язок ... Я КЛЯНУСЬ захищати українську державу, непохитно стояти на сторожі її свободи і незалежності. Я присягаю ніколи не зрадити народу України” [20]. Тобто, є підстави вважати, що військовослужбовці факт свого патріотизму й державництва затверджують клятвою на вірність народові України.

Дипломатична служба – це державна служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності посадових осіб дипломатичної служби, пов’язаних з реалізацією зовнішньої політики України, захистом національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном [13]. Таке визначення дипломатичної служби дає Закон України “Про дипломатичну службу”. Як і всі державні службовці працівники дипломатичної служби складають присягу, текст якої наведено у Законі України “Про державну службу”, початок присяги такий: “Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити Українському народові ...” [12]. Також варто додати, що до основних принципів дипломатичної служби також входить “патріотизм”, і у статті 4 відповідного закону він записаний першим, друге місце у переліку посідає принцип “відстоювання національних інтересів України”. Така розстановка принципів у нормативно-правовому документі, очевидно свідчить про їх пріоритетність.

Перейдемо до розгляду факторів патріотизму і державництва як складників професіоналізму публічного службовця. Спочатку розглянемо етичний аспект цих факторів. Основним нормативно-правовим документом, який регулює питання професійної етики публічних службовців є “Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування”, які затверджені наказом Національне агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. Ці Загальні правила є узагальненим зібранням професійно-етичних вимог щодо правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на служіння народу України і територіальній громаді шляхом забезпечення охорони та сприяння у реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина [15].

У розділі II цього документу, який має назву “Загальні обов’язки державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування” пункт 5 містить таку інформацію: “Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов’язані з повагою ставитися до державних символів України, використовувати державну мову під час виконання своїх посадо-

вих обов'язків, постійно підвищувати свій рівень володіння державною мовою, не допускати дискримінації державної мови” [15]. Окрім того, що мова є інструментом комунікації, вона також є і маркером соціальної приналежності, зокрема національної, державної. Історично склалося так, що східні й південні регіони України за часи СРСР були тотально русифікованими, після подій “Євромайдану” ситуація почала помітно змінюватись в бік поширення державної мови в побуті громадян, освіті, а також на публічній службі. Після повномасштабного вторгнення Росії в Україну 24.02.2022 р. процеси значно пришвидшились. Отже, публічні службовці, які не лише професійній діяльності перейшли на державну мову, а й у побуті та неформальному спілкуванні засвідчують підняття свого рівня патріотичної свідомості. Варто звернути увагу на пункт 7 того ж самого розділу правил, він має такий зміст: “Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мають шанувати народні звичаї і національні традиції” [15]. Тобто, можна сказати, що шанування звичаїв і традиції українського народу – це невід’ємна частина професіоналізму публічного службовця, а отже, і патріотизм є базовою частиною професії.

Отже, “Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування”, які є обов'язковими для дотримання публічними службовцями при виконанні посадових обов'язків, доводять, що патріотизм є необхідною умовою професіоналізму осіб, що уповноважені на виконання завдань і функцій держави та місцевого самоврядування. Зрозуміло, що шанувати державну символіку й народні звичаї та традиції повинен кожен громадянин України, незалежно від національності, але для публічних службовців шана до державних символів і традицій – це ще й необхідна складова професійної етики й моралі.

Розглянемо нормативно-правовий аспект патріотизму з огляду на основні Закони України, які регламентують професійну діяльність публічних службовців в Україні.

У Законі України “Про державну службу” стаття 8 описує основні обов'язки державного службовця. Другий пункт цієї статті має такий зміст: “Дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки” [18]. Оскільки, одним з принципів державної служби є патріотизм, відданість та вірне служіння Українському народові, то посадовець повинен виконувати свої професійні завдання та обов'язки з обов'язковим врахуванням фактору інтересів народу і держави. Також у статті 8 цього закону серед основних обов'язків державного службовця виділено повагу до державних символів України, а також обов'язкове використовувати державної мови під час виконання своїх посадових обов'язків та не допущення дискримінації. Очевидно, що окрім тих обов'язків, які наведені у цій статті, існує і багато інших професійних функцій та завдань, але виділені є основними, а отже і патріотизм є одним з основних складників професіоналізму державного службовця.

Подібні висновки можна зробити з аналізу Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [18], але очевидно з трохи більшим акцентом на служінні громадам, захисту їх прав та інтересів.

Є підстави вважати, що патріотизм можна віднести до ціннісних аспектів особистості, оскільки оцінка себе як громадянина держави, представника етнічної спільноти є світоглядним фактором для індивіда. Від рівня ототожнення себе з державою, громадянином якої є індивід, від рівня ототожнення себе з нацією, до представників якої людина належить, залежить і рівень на-

ціонально-патріотичної свідомості особистості. Тобто, патріотизм є частиною світогляду людини, світогляд формується на основі цінностей людини, а отже, його можна розглядати у ціннісному аспекті, оскільки він є складником системи цінностей особистості.

Світогляд і цінності людини грають далеко не останню роль і у великій мірі впливають на професіоналізм людини. Кожна людина поєднує в собі велику кількість соціальних ролей, одна з цих ролей ототожнена з професійною діяльністю. Публічні службовці залежно від рівня посад наділені в тій чи іншій мірі владними повноваженнями, доступом до інформації, яка може являти собою державну таємницю. Таким чином, створюються умови для зловживання владою. Іншими словами, будучи у професійній ролі службовець може скористатися положенням і отримати вигоди як приватна особа для себе чи для близьких осіб. У нормативно-правовому полі така ситуація має назву конфлікт інтересів, він може бути потенційним, реальним або уявним. При виникненні такої ситуації публічний службовець має діяти відповідно до Закону України “Про запобігання корупції” [14]. У цьому документі описано механізм врегулювання конфлікту інтересів. Та по суті, сама ситуація конфлікту інтересів не є правопорушенням чи злочином, але злочином можуть бути дії вчинені в ситуації конфлікту інтересів. У таких ситуаціях важливо, чи заявить посадовець про ситуацію потенційного, чи реального конфлікту інтересів, чи приховає його, що дасть змогу використати службові положення для власних матеріальних або нематеріальних переваг.

Саме тут можна розмірковувати над рівнем професіоналізму публічного службовця у аксіологічному аспекті, ціннісному. Перед чиновником постає вибір, коли він думає над тим, що можна скористатися своїм положенням і вчинити дії на користь задоволення своїх приватних інтересів, знехтувавши інтересами організації, громади чи держави. Але належна професійна свідомість, належний рівень моральності, або загроза репутаційних втрат, можливе притягнення до відповідальності чи покарання схиляють посадовця до прийняття рішення, насамперед на користь інтересів громади, народу чи держави. Відомий американський економіст економістом із Чиказького університету і нобелівський лауреат Гері Беккер припустив, що люди скоюють злочини, ґрунтуючись на раціональному аналізі кожної ситуації [10, с. 183]. Йдеться виключно про порівняння можливих позитивних і негативних наслідків. Так народилася модель SMORC (Simple Model of Rational Crime), проста модель раціональних злочинів [26]. Підходи Беккера до питання нечесності складаються з трьох основних елементів: 1) результату, який отримує суб’єкт від вчинення злочину; 2) ймовірності бути схопленим; 3) очікуваного покарання у разі затримання. Порівнюючи перший компонент (результат) з двома іншими (ризиками), раціональний людина здатна зрозуміти чи варто їй здійснювати той чи інший злочин.

Отже, такі ситуації можуть створювати можливості для перевірки рівня моральності службовця, рівня професійної свідомості, а також рівня патріотизму, оскільки прийняття рішень з урахуванням, насамперед, інтересів громади, народу, держави – це і є одна з ознак служіння народу України, служіння інтересам держави, що входить у професійні обов’язки публічного службовця, незалежно від рівня посади.

Частіше за все наслідком неправильно врегульованого конфлікту інтересів є прояви корупції, яка являє собою одну з головних соціально-еко-

номічних деструкцій в українському суспільстві. Таким чином, патріотизм є основою подолання цих деструкцій. Патріотичне виховання публічних службовців повинно проводитися на стадії їх навчання, професійної підготовки та перепідготовки у процесі проходження державної служби. У концептуальних засадах патріотичного виховання державних службовців на шляху до подолання корупції ключове місце повинно бути відведене морально-етичним цінностям, які виховуються у рамках формування антикорупційного світогляду представників публічного управління [21].

Варто додати, що належна увага до рівня патріотизму, професійної свідомості кандидатів на посади публічних службовців, їхніх морально-етичних якостей та аргументів щодо мотивації в обранні цього виду професійної діяльності дозволить ще на етапі конкурсного відбору не допустити до публічної служби небажаних осіб, які зраджують своїм професійним інтересам, а значить й інтересам громади, народу та держави Україна.

Говорячи про оцінку важливості патріотизму і державництва як чинників важливих для професіоналізму публічних службовців, варто зважити на умови нинішніх реалій. Україна вже вісім років перебуває у стані гібридної війни з Росією, а починаючи з 24 лютого 2022 р. у повномасштабній війні з агресором. Зрозуміло, що розвитку цих тяжких і трагічних подій передували роки впливу на населення України російської політичної пропаганди, особливо на східні й південні регіони. Очевидно, що в системі цінностей людей, на яких вплинула пропаганда країни-агресора, ототожнення себе з державою Україна, усвідомлення власного “Я” як громадянина України не надто високе. У таких випадках за умов посягання на цілісність нашої держави зростають ризики щодо проявів колабораціонізму, перехід на бік агресора. Особливо загрозливим для держави є колабораціонізм публічних службовців, осіб які мають виконувати функції держави й функції місцевого самоврядування, а натомість вдаються до зради держави і громади.

Зрозуміло, що колабораціонізм та державна зрада є найгіршими формами прояву неналежного публічному службовцю рівня національно-патріотичної свідомості. Кримінальний кодекс України, а саме ч. 1 ст. 111¹ “Колабораційна діяльність”, містить інформацію про те, що публічне заперечення громадянином України здійснення збройної агресії проти України, встановлення та утвердження тимчасової окупації частини території України або публічні заклики громадянином України до підтримки рішень та/або дій держави-агресора, збройних формувань та/або окупаційної адміністрації держави-агресора, до співпраці з державою-агресором, збройними формуваннями та/або окупаційною адміністрацією держави-агресора, до невизнання поширення державного суверенітету України на тимчасово окуповані території України, – караються позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від десяти до п'ятнадцяти років [9].

У згаданій вище статті кодексу також ідеться й про державну зраду, а саме: “Державна зрада, тобто діяння, умисно вчинене громадянином України на шкоду суверенітетові, територіальній цілісності та недоторканності, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України: перехід на бік ворога в період збройного конфлікту, шпигунство, надання іноземній державі, іноземній організації або їх представникам допомоги в проведенні підривної діяльності проти України, – карається позбавленням волі

на строк від дванадцяти до п'ятнадцяти років з конфіскацією майна або без такої. Ті самі діяння, вчинені в умовах воєнного стану – караються позбавленням волі на строк п'ятнадцять років або довічним позбавленням волі, з конфіскацією майна” [9].

На жаль, прояви колабораціонізму й державної зради стали наявними в умовах воєнного часу, що утруднює наше протистояння агресору. Є підстави вважати, що корені проблеми містяться дуже глибоко, а саме в політиці національно-патріотичного виховання.

Не можна сказати, що заходи для його здійснення у нас не проводять, але ефективність цих дій далеко не завжди висока. Здебільшого національно-патріотичне виховання дітей та молоді орієнтоване на візуальну складову, без розуміння глибини сутності й важливості фактору національно-патріотичної свідомості.

На завершення хотілося б навести цитату із книги “Державництво і патріотизм”, яка видана ще у 1947 р. Автор книги український політичний і громадський діяч (в еміграції), син Гетьмана Павла Скоропадського, Данило Скоропадський. Книга створена з промов, виголошених автором у Канаді й США в 1937–38 рр. Автор пише: “Великий нарід загинути не може! Не загинули й такі менші від нас народи, як Поляки, Болгари, Сербі, Румуни, не дивлячись на довгі часи чужого панування на їх землях, не загинемо й ми, коли й далі будемо неухильно прямувати до нашої цілі – державного незалежнення – напружуючи всі наші духовні й фізичні сили для нашого об'єднання і внутрішнього скріплення” [22, с. 12].

Минуло понад вісімдесят років з часу виголошення тих промов, багато що змінилося в Україні й світі, відбулося багато подій, а цитата наведена вище, наразі залишається актуальною для України й українців.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень. Отже, ми показали, що патріотизм і державництво є основоположними складниками професіоналізму публічного службовця, незалежно від рівня посади, а національно-патріотичне виховання є необхідним складником державної політики.

Слід зазначити, що шляхи підвищення рівня ефективності національно-патріотичного виховання передбачають наявність удосконалених підходів, в основу яких має бути покладено аксіологічний підхід. Національно-патріотична свідомість – це невід'ємний складник світогляду людини, а світогляд формується саме на цінностях, які прищепляються людині, які вона бере у свій особистісний морально-етичний арсенал. Усвідомлення загальнолюдських, а також національних цінностей, глибоке розуміння їх сутності – це й має бути основою національно-патріотичного виховання особистості, громадянина України.

Повертаючись до фактору національно-патріотичної свідомості публічних службовців, варто зазначити, що цей фактор варто враховувати насамперед як важливий чинник формування професійної етики посадовця. При конкурсному відборі на посади публічної служби будь-яких рівнів не варто нехтувати цим фактором.

Потрібно зважати також на те, як майбутній службовець уміло володіє державною мовою при виконанні службових обов'язків і поза роботою. Також варто враховувати наскільки кандидат на заміщення посади в органі публічної влади розуміється на культурно-історичних цінностях українського

народу. Як варіант можна розглянути можливість щодо запровадження додаткового іспиту для майбутніх публічних службовців, – мається на увазі іспит із загальних питань історії та культурології України. Подібна практика існує в демократичних країнах, доцільно вивчити питання щодо її застосування і в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. VIII. 1728 с.
2. Гирич І. Ярослав Дашкевич – історіограф новітньої України. Спроба есею. *Історіографічні дослідження в Україні* : зб. наук. пр. 2008. Вип. 18. С. 280–312. URL: <http://surl.li/dcqbh> (дата звернення: 21.09.2022).
3. Говоруха В. Патріотизм державного службовця України. *Державне будівництво*. 2009. № 1. URL: <http://surl.li/dbtoh> (дата звернення: 21.03.2022).
4. Гелнер Е. Нації та націоналізм. Націоналізм : пер. з англ. Київ : Таксон, 2003. 300 с.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 3 : Історія державного управління / наук.-ред. кол. : А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова) та ін. 2011. 788 с.
7. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803#Text> (дата звернення: 21.07.2022).
8. Коломоєць Т. Патріотизм та служіння українському народу – принцип державної служби: деякі теоретико-правові та нормативні аспекти. *Право України. Юридичний журнал : наук.-практ. фах. вид.*, 2014. № 3. С. 198–205.
9. Кримінальний кодекс України : Кодекс від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 21.07.2022).
10. Олешко О. М. Управління конфліктами інтересів у професійній діяльності державних службовців. Дис. ... кандидата наук з держ. упр. : 25.00.03 – Державна служба. Дніпропетровський регіон. ін.-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Дніпро, 2018. 257 с. URL: <http://surl.li/dczmw> (дата звернення: 21.07.2022).
11. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 21.07.2022).
12. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 21.07.2022).
13. Про дипломатичну службу : Закон України від 7 червня 2018 р. № 2449-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text> (дата звернення: 21.07.2022).
14. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 21.07.2022).
15. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 21.07.2022).
16. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 21.07.2022).
17. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 21.07.2022).
18. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 21.07.2022).
19. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 21.07.2022).

20. Про текст Військової присяги : Постанова Верховної Ради України від 6 грудня 1991 р. № 1936-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1936-12#Text> (дата звернення: 21.07.2022).

21. Прохоренко О. Я., Гринчак О. О. Патріотизм – реальна протидія корупційним проявам в Україні. *Журнал “Економіка та держава” : наукове фахове видання України з питань економіки*, 2012. Вип. 1. С. 105–107. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/1_2012/30.pdf (дата звернення: 21.07.2022).

22. Скоропадський Д. Державництво і патріотизм (3 промов, виголошених в Канаді і США в 1937/38 рр.). URL: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/7007/file.pdf> (дата звернення: 21.07.2022).

23. Широков С. Б. Патріотизм як необхідна компетентність для виконання функцій держави. *Теорія та практика державної служби : матеріали наук.-практ. конф.*, Дніпропетровськ, 8 грудня 2017 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 102–103.

24. Широков С. Б. Розвиток публічного управління у сфері національно-патріотичного виховання. Дис. ... доктора філософії з галузі знань “Публічне управління та адміністрування” за спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування”. Дніпропетровський регіон. ін.-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Дніпро, 2022. 297 с. URL: <http://surl.li/dczmu> (дата звернення: 21.07.2022).

25. Шнаппер Д. Спільнота громадян. Про модерну концепцію нації / пер. з французької Р. В. Мардера. Харків : Фоліо, 2007. 223 с.

26. Ariely D. The (Honest) Truth About Dishonesty: How We Lie to Everyone--Especially Ourselves. Dan Ariely., 2013. 264 s.

27. Henry George Liddell, Robert Scott. A Greek-English Lexicon. Oxford : University Press, 1996. URL: <http://surl.li/dcngh> (дата звернення: 21.07.2022).

Стаття надійшла до редакції 29.07.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 29.08.2022 р.

O. M. Oleshko,

PhD in Public Administration,

Senior Lecturer of Public Administration and Civil Service Department,

Education and Research Institute of Public Administration

of V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine

e-mail oleshkopost@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-3619-9619>

STATECRAFT AND PATRIOTISM AS NECESSARY PRECONDITIONS FOR PROFESSIONALISM OF PUBLIC SERVANT

Annotation. The article analyzes the concepts of “patriotism” and “statecraft”, including in the context of the genesis of their formation and the identification of these phenomena with the institution of public service in Ukraine.

The role of a component of patriotism and statesmanship in forming a holistic picture of the professionalism of public servants, local self-government officials, including judges, prosecutors, military, police officers, and representatives of diplomatic services is assessed. The ethical, legal, and value aspects of the factor of national-patriotic consciousness were considered, and it was proved that patriotism is a necessary and fundamental component of the professionalism of public servant.

The article also substantiates that patriotism and statecraft are fundamental components of the professionalism of public servant, regardless of the level of his position, and national-patriotic education is a necessary component of state policy.

It should be noted that the ways of increasing the level of effectiveness of national-patriotic education require a presence of improved approaches, which should be based on an axiological approach. National-patriotic consciousness is an integral component of a person’s worldview, and the worldview is formed precisely on the values that are instilled in person, which it takes into its personal moral and ethical arsenal. Awareness of universal, as well as national values, a deep understanding of their essence – this should be the basis of national-patriotic education of an individual, a citizen of Ukraine.

Going back to the factor of national-patriotic consciousness of public servants, it is worth to note that this factor should be obtained primarily as an important element in the formation of

professional ethics of an official. This factor should not be neglected during competitive selection for public service positions at any level.

It is also necessary to pay attention to how the future employee skillfully mastered the state language while performing official duties and beyond.

It is also worth considering of how a candidate for a position in a public body gets acquainted with the cultural and historical values of the Ukrainian people. As an option, it is possible to consider a possibility of introducing an additional exam for future public servants, meaning an exam on general issues of the history and cultural studies of Ukraine. A similar practice exists in democratic countries; it is advisable to investigate the issue of its application in Ukraine as well.

Keywords: professionalism, patriotism, public service, public servant, statecraft, professional competences.

REFERENCES

1. Busel, V.T. (2005). Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy: 250000. Kyiv; Irpin: Perun [in Ukrainian].
2. Hyrych, I. (2008). Yaroslav Dashkevych – istoriohraf novitnoi Ukrainy. Sproba eseiu. *Istoriografichni doslidzhennia v Ukraini, vyp. 18.* 280–312. URL: <http://surl.li/dcqbn> (data zvernennia: 21.03.2022) [in Ukrainian].
3. Hovorukha, V. (2009). Patriotyzm derzhavnoho sluzhbovtstva Ukrainy. *Derzhavne budivnytstvo, 1.* URL: <http://surl.li/dbtoh> (data zvernennia: 21.07.2022) [in Ukrainian].
4. Gelner, E. (2003). Natsii ta natsionalizm. Natsionalizm. Kyev: Takson [in Ukrainian].
5. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. (2011); Yu.V. Kovbasiuk and others (Eds.); Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Kyiv: NADU, T. 8: Publichne vriaduvannia; V.S. Zahorskyi, S.O. Teleshun and others (Eds.); Lvivskiy rehionalnyi instytut derzh. upr. Natsionalna akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
6. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. (2011). Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; Yu.V. Kovbasiuk and others (Eds.). Kyev: NADU, T. 3: Istoriia derzhavnoho upravlinnia; A.M. Mykhnenko, M.M. Bilynska and others (Eds.) [in Ukrainian].
7. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy: Kodeks vid 6 lypnia 2005 r. No. 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803#Text> (data zvernennia: 21.07.2022).
8. Kolomoiets, T. (2014) Patriotyzm ta sluzhinnia ukrainskomu narodu – pryntsypry derzhavnoi sluzhby: deiaki teoretyko-pravovi ta normatyvni aspekty. *Pravo Ukrainy. Yurydychnyi zhurnal: nauk.-prakt. fakh. vyd., no. 3, 198–205* [in Ukrainian].
9. Kryminalnyi kodeks Ukrainy: Kodeks vid 5 kvitnia 2001 r. No. 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (data zvernennia: 21.07.2022).
10. Oleshko, O.M. (2018). Upravlinnia konfliktamy interesiv u profesiinii diialnosti derzhavnykh sluzhbovtstv. *Candidate's thesis.* Dnipro. URL: <http://surl.li/dczmw> (data zvernennia: 21.07.2022) [in Ukrainian].
11. Pro viiskovyi oboviazok i viiskovu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 25 bereznia 1992 r. No. 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (data zvernennia: 21.07.2022).
12. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10 hrudnia 2015 r. No. 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (data zvernennia: 21.07.2022).
13. Pro dyplomatychnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 7 chervnia 2018 r. No. 2449-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text> (data zvernennia: 21.07.2022).
14. Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 r. No. 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (data zvernennia: 21.07.2022).
15. Pro zatverdzhennia Zahalnykh pravyl etychnoi povedinky derzhavnykh sluzhbovtstv ta posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia: nakaz natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby vid 05.08.2016 r. No. 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (data zvernennia: 21.07.2022).
16. Pro Natsionalnu polit siiu: Zakon Ukrainy vid 2 lypnia 2015 r. No. 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (data zvernennia: 21.07.2022).
17. Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 r. No. 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (data zvernennia: 21.07.2022).
18. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy vid 7 chervnia 2001 r. No. 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (data zvernennia: 21.07.2022).
19. Pro sudoustrii i status suddiv: Zakon Ukrainy 2 chervnia 2016 r. No. 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (data zvernennia: 21.07.2022).

20. Pro tekst Viiskovoi prysiah: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 6 hrudnia 1991 r. No. 1936-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1936-12#Text> (data zvernennia: 21.07.2022).

21. Prokhorenko, O.Ia., Hrynychak, O.O. (2012). Patriotyzm – realna protydiia koruptsiinym proiavam v Ukraini. *Zhurnal "Ekonomika ta derzhava": naukove fakhove vydannia Ukrainy z pytan ekonomiky, vyp. 1, 105–107*. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/1_2012/30.pdf [in Ukrainian].

22. Skoropadskiy, D. (1947). Derzhavnytstvo i patriotyzm (Z promov, vyholoshenykh v Kanadi i SShA v 1937/38 rr.) URL: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/7007/file.pdf> (data zvernennia: 21.07.2022) [in Ukrainian].

23. Shyrov, S.B. (2017). Patriotyzm yak neobkhidna kompetentnist dlia vykonannia funktsii derzhavy; S.M. Serohina (Ed.). *Teoriia ta praktyka derzhavnoi sluzhby: materialy nauk.-prakt. konf., 8 hrudnia 2017 r., 102–103*. Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].

24. Shyrov, S.B. (2022). Rozvytok publichnoho upravlinnia u sferi natsionalno-patriotychnoho vykhovannia. *Candidate's thesis*. Dnipro. URL: <http://surl.li/dczmy> (data zvernennia: 21.07.2022) [in Ukrainian].

25. Shnapper, D. (2007). Spilnota hromadian. Pro modernu kontseptsiiu natsii; per. z frantsuzkoi R.V. Mardera. Kharkiv: Folio [in Ukrainian].

26. Ariely, D. (2013). *The (Honest) Truth About Dishonesty: How We Lie to Everyone-- Especially Ourselves* / Dan Ariely.

27. Henry George Liddell, Robert Scott (1996). *A Greek-English Lexicon*. Oxford: University Press. URL: <http://surl.li/dcngh> (data zvernennia: 21.07.2022).

The article was received by the editors 29.07.2022.

The article is recommended for printing 29.08.2022.

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-08>

УДК 351.76:347.73:338.24

JEL Classification: A10, A12, B15, B49

Олександр Петрович Басюк,
аспірант кафедри економічної політики та менеджменту
навчально-наукового інституту “Інститут державного управління”
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
м. Харків, Україна

e-mail: aleksandr.basiuk777@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-3224-5489>

ЦИФРОВІ ТЕХНОЛОГІЇ В ОПТИМІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ: КРАЩИЙ СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація. Досліджено світової практики цифровізації сфери публічних фінансів, а також потенціал застосування перспективних цифрових технологій у цій сфері. Проаналізовано іноземний досвід, щодо застосування цифрових технологій в бюджетному процесі та, базуючись на отриманих результатах, запропонована концептуальна модель, як основа для здійснення цифрової трансформації державних фінансів України.

У рамках проведення даного дослідження автором було встановлено, що важливим елементом бюджетного процесу є фінансовий контроль, який забезпечує ефективність функціонування державної бюджетної системи та виступає необхідною та обов'язковою процедурою, що супроводжує всі стадії бюджетного процесу, а технологічне забезпечення процедур бюджетного контролю в контексті оптимізації механізмів правового регулювання бюджетного процесу в Україні з урахуванням досвіду європейських країн виступає найбільш актуальним і перспективним, як в теорії, так і в практиці фінансової науки.

З метою дослідження іноземного досвіду були проаналізовані автоматизовані інформаційні системи, які застосовуються для оптимізації бюджетного процесу в Іспанії, Франції, локальні рішення у Бельгії, Німеччині та Великобританії, а також проаналізовано вітчизняний досвід.

Враховуючи існуючий світовий досвід, а також рівень розвитку та застосування сучасних цифрових технологій, автором були сформульовані рекомендації щодо вдосконалення діючої практики формування та реалізації бюджетної політики і бюджетного процесу.

Ключові слова: бюджетна прозорість, бюджетний процес, державний бюджет, публічні фінанси, цифрові технології, цифрова трансформація, автоматизовані інформаційні системи.

Як цитувати: Басюк О. П. Цифрові технології в оптимізації бюджетного процесу: кращий світовий досвід та висновки для України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 1 (60). С. 116–131. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-08>.

In cites: Basiuk O. P. (2022). Digital technologies in optimization of the budget process: best international experience and conclusions for Ukraine. *Pressing Problems of Public Administration*, 1(60), 116–131. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-08> [in Ukrainian].

© Басюк О. П., 2022

Постановка проблеми. Попри великий інтелектуальний і ресурсний, потенціал України, а також чисельні проведені реформи у різних сферах, за 31 рік нашої незалежності нам так і не вдалось достатньо високо підвищити ефективність управління публічними фінансами, і це, звичайно, прямо впливає майже на всі сфери життя українців. Однією з ключових проблем, що обумовлюють низький рівень ефективності публічних і зокрема державних фінансів, є, по-перше, непередбачуваний вплив людського фактору – управлінців і виконавців на всіх етапах бюджетного процесу, і, по-друге, ієрархічно-централізований характер самої бюджетної системи, особливо на рівні виконання стандартних процедур.

Навіть враховуючи певні успіхи у цифровізації державних послуг (напр., застосунок “Дія” з 2020 р.), наданню деякої прозорості та публічності державним фінансам (державні інформаційні портали “Бюджет для громадян”), запровадженню електронної системи публічних закупівель “Prozorro” тощо, рівень корупційної (або принаймні непередбачувано непрозорої) складової у публічному управлінні та управлінні державними фінансами досі залишається неприйнятно високим. А це, на мою думку, у більшій мірі обумовлено саме непередбачуваним впливом людського фактору. Мабуть, найбільш оптимальним способом вирішення цього питання є автоматизація і навіть цифровізація стандартних виконавчих процедур за логікою бюджетного процесу: від бюджетного парламентського комітету – до старостату в умовній сільській громаді.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями у галузі сучасних цифрових технологій в управлінні публічними фінансами та публічному управлінні приділили увагу чимало вчених і практиків. За останні п’ять-шість років ці питання розглядали у своїх працях такі вчені, як Амосов О., Аткінсон Е., Барр Н., Власюк О., Грицяк Т., Дунаєв І., Єфименко О., Коломицева А., Крантц О., Кудь А., Мовчанова Н., Танці В., Матвієнко Г. та ін. Цим проблемам присвячуються також дослідження впливових міжнародних організацій на наддержавному рівні, наприклад, Світовий банк, G-20, Міжнародний валютний фонд, Всесвітній економічний форум, ЮНКТАД, Комісія ООН з соціально і економічного розвитку та ін.

Ґрунтуючись на аналізі світового досвіду щодо використання цифрових технологій в управлінні публічними фінансами та публічному управлінні, а також аналізі вітчизняного досвіду у цьому напрямку, **метою статі** є запропонувати контури перспективного підходу до модернізації бюджетного процесу в Україні на основі цифрової платформної трансформації державних фінансів та смарт-контрактів. Відповідно до зазначеної мети у статті поставлено такі **завдання**:

по-перше, проаналізувати діяльність Світового банку щодо фінансування проектів по всьому світу, метою яких є підвищення прозорості та відкритості сфери державних фінансів, а також дослідити досвід застосування цифрових рішень для оптимізації бюджетного процесу у різних країнах;

по-друге, визначити проблеми покращення ефективності бюджетної політики України;

по-третє, запропонувати концептуальну модель, що може підвищити ефективність діяльності органів державної влади, особливо у сфері надання державних послуг.

Застосована методологія і методи. Вивченню методів оптимізації бюджетного процесу присвячені роботи вітчизняних та іноземних авторів,

проте через не універсальний характер законодавства країн вкрай складно виділити єдино вірний, готовий до використання метод (або сукупність методів). До того ж ці методи, як правило, спираються в більшій мірі на організаційні та правові рішення і в меншій – на застосування сучасних цифрових технологій, що дозволяє вважати перспективною статтю з вивчення світового досвіду застосування цифрових технологій у формуванні та реалізації бюджетної політики.

Крім того, результати попередніх досліджень автора, які наведено в статті “Аналіз бюджетної політики України з урахуванням досвіду застосування цифрових технологій” [1], демонструють наявний зв’язок між практикою застосування сучасних цифрових технологій та ефективністю бюджетної політики на прикладі України.

Наразі у даній статті застосовано комплекс з таких загально-наукових методів дослідження: монографічний метод, метод аналізу і синтезу, зокрема – аналіз звітів та іншої інформації на офіційних сайтах Світового банку та державних установ різних країн; аналіз статистичних, аналітичних та інших даних; порівняльний метод – для зіставлення даних у динаміці; статистичні і аналітичні розрахунки. Усі ці методи на практиці дали можливість оцінити кращий світовий досвід використання цифрових технологій з метою оптимізації бюджетної політики держав, зробити висновки для України та запропонувати авторське бачення їх інтеграції.

Виклад основного матеріалу. Технології, які дозволяють здійснювати управління державними коштами, де-факто породжені неминучим і дуже стрімким переходом до нових форм фінансування бюджетних послуг. Поряд зі вказаною технологічністю, ще й актуалізуються методи середньострокового бюджетування та програмно-цільовий розподіл коштів як бюджетів суверенних держав, так і окремих регіонів та консолідованих форм. Актуальною є і роль цифрових технологій у бюджетному процесі, яка обмежується використанням інформаційних технологій, що служать зміцненню цілісності та підвищенню стійкості бюджетного процесу на всіх його етапах [2]:

- 1) злагодженість взаємодії суб’єктів виконавчої вертикалі;
- 2) конструктивність взаємодії різних гілок влади;
- 3) безкризовість розвитку та згладжування коливань виробництва валового продукту за рахунок удосконалення фінансового управління, підвищення стійкості розвитку та безпеки банківських структур.

Важливим елементом бюджетного процесу є державний фінансовий контроль, який має (а) забезпечувати підзвітність і більшу ефективність функціонування державної бюджетної системи та (б) виступає необхідною та обов’язковою процедурою, що супроводжує всі стадії бюджетного процесу [9]. Від вибору механізмів державного фінансового контролю та якості правової регламентації діяльності органів фінансового контролю значною мірою залежить законність формування та реалізації бюджетів усіх рівнів, ефективність розподілу та цільове використання бюджетних ресурсів, припинення правопорушень у бюджетній сфері [14].

Дійсний фінансовий контроль не може існувати і розвиватися без високоефективних систем управління, заснованих на використанні цифрових технологій, оскільки обсяги аналізованої інформації збільшуються колосальними темпами, забезпечити швидкість і точність обробки якої старими методами неможливо. Технологічне забезпечення процедур бюджетного контролю у контексті оптимізації правових механізмів бюджетного процесу в Україні з

урахуванням досвіду європейських країн виступає більш актуальним і перспективним як у теорії, так і на практиці. Завдання удосконалення інформаційного забезпечення процесу бюджетного контролю реалізуються через створення автоматизованих інформаційних систем (далі – АІС), які є формою організаційного управління бюджетним процесом на основі високотехнологічних засобів та методів обробки даних та цифрових технологій (особливо – великі дані, штучний інтелект, хмарні обчислення). Такі системи отримали назву інформаційних систем фінансового менеджменту (далі – ІСМФ). По суті, ІСМФ дозволяють значно розширити спектр можливостей фінансового контролю, дуже підвищити його оперативність і об'єктивність, знизити трудомісткість у безумовно рутинному бюджетному управлінні за допомогою застосування цифрових технологій та методів економіко-математичного моделювання та структурування інформаційних потоків [15; 20]. Як відомо, впровадження ІСМФ для здійснення фінансового контролю може забезпечувати такі переваги автоматизації управлінських процесів:

- спрощення процедур збору та аналізу інформації щодо контрольних заходів та виконання фінансових зобов'язань у рамках бюджетної децентралізації;
- перевірка обґрунтованості використання бюджетних коштів на всіх рівнях бюджетного процесу;
- скорочення часу зі збору та аналізу інформації;
- майже миттєвий доступ до результатів попередніх контрольних заходів;
- майже повна автоматизація процесу контролю над порушеннями фінансової дисципліни;
- дотримання постійно зростаючих стандартів державного фінансового контролю;
- забезпечення відкритості інформації щодо результатів діяльності органів фінансового контролю.

ІСФМ завжди підтримують автоматизацію та інтеграцію процесів управління державними фінансами, включаючи формування та виконання бюджету, бухгалтерський облік та звітність. Рішення на основі ІСФМ можуть значно підвищити ефективність і справедливість урядових операцій, а також створити великий потенціал для збільшення прозорості та підзвітності. Крім того, слід зазначити, що Група Світового банку давно володіє передовими знаннями та значним світовим досвідом для надання допомоги в розробці або модернізації систем казначейства та створенні інтегрованих структур управління державними фінансами. З 1984 р. Світовий банк профінансував 150 проєктів у 83 країнах (рис. 1).

Одним з подібних проєктів впровадження ІСФМ-рішень в Україні, що профінансувався Світовим банком, був проєкт модернізації державних фінансів для України, метою розробки якого було зміцнення управління державними фінансами шляхом підвищення операційної ефективності та прозорості. Бюджет проєкту складав 65 млн дол. та термін реалізації проєкту протягом 2008–2014 рр. Проте, згідно інформації на офіційному сайті Світового банку, результат реалізації проєкту був незадовільний як для Світового банку, так і для України, і ніякого прогресу в рамках проєкту не було досягнуто [26].

Станом на жовтень 2021 р. загальна вартість активних та завершених проєктів становить близько 5,9 млрд дол. США [25]. На сайті Світового банку доступна карта (рис. 2), де надано інформацію про 194 ІСФМ-рішення у 198 країнах світу.

FMIS Projects Funded by the WBG (1984 - 2021)

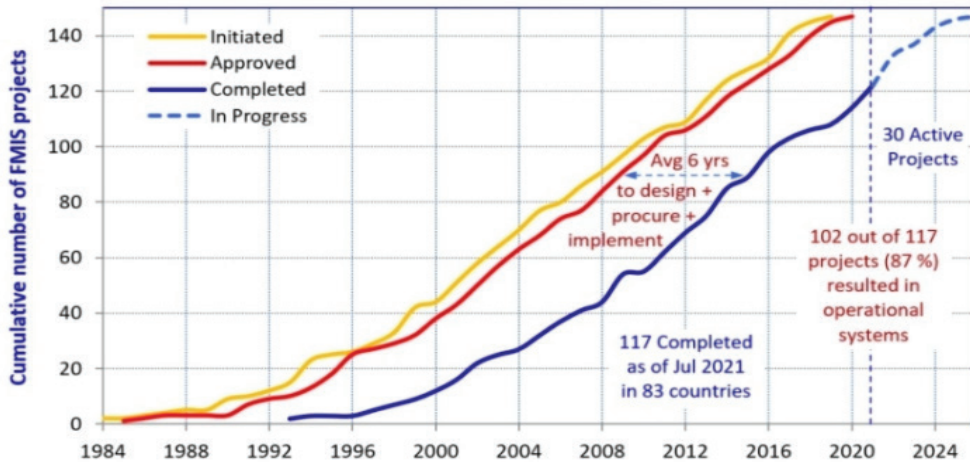


Рис. 1. Динаміка фінансування Світовим банком ІСФМ-рішень у світі
 Fig. 1. Dynamics of World Bank financing of ISFM solutions in the world
 *Джерело: узагальнено автором.

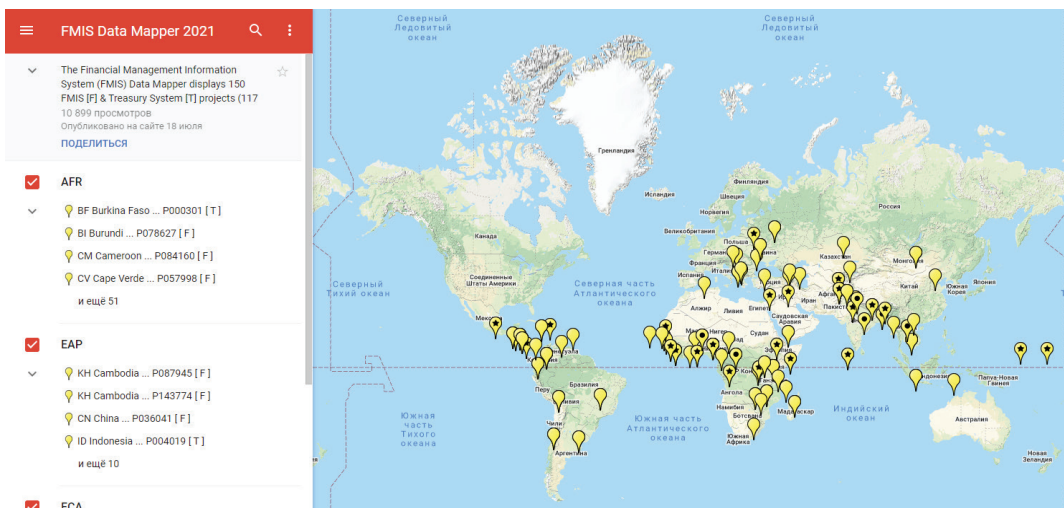


Рис. 2. Карта застосування ІСФМ-рішень у світі
 Fig. 2. Map of application of ISFM solutions in the world
 *Джерело: узагальнено автором.

Якщо звернутися до європейського досвіду, то органи зовнішнього фінансового контролю Європейського Союзу постійно приділяють значну увагу контролю ефективності, продуктивності та економічності фінансової діяльності у публічному секторі ЄС та коштам єврофондів поза кордонів ЄС. Особливе місце у процедурах контролю за державним бюджетом займає Іспанія. Доцільно розглянути цифрові рішення, що спрямовані на підтримку іспанського бюджетного процесу.

По-перше, це система “Adenda” розроблена з метою збору інформації про окремі адміністративні сектори у розрізі бюджетних видатків:

- фінансова звітність автономних організацій за системою МСФЗ; управління процесами онлайн обробки потоків інформації по різних агентах бюджетного процесу;

- обробка інформації, направлення її до центрального репозиторію та зберігання інформації;

- бюджетні звіти Генерального директорату з бюджетів та видатків [4].

По-друге, “ATENEA” – це іспанська програма для електронного документообігу з питань складання проекту бюджету. Призначення програми полягає у розробці остаточного проекту бюджету сектором Генерального директорату з бюджетів Міністерства фінансів для подання урядом на розгляд парламенту. Користувачами програми є Генеральний директорат з бюджетів та видатків, державна адміністрація, адміністрації автономій, державні автономні установи, громадські фінансові організації, які отримують субсидії, дотації та субвенції з бюджету. ATENEA забезпечує:

- автоматизацію управління бюджетним процесом від моменту створення бюджетного проекту до затвердження та виконання за допомогою оперативної взаємодії з усіма зацікавленими сторонами;

- розробку основних матеріалів та документів при складанні проекту бюджету;

- повідомлення про заходи, пов’язані із затвердженням проектів бюджету;

- доступ до бюджетних звітів [5].

По-третє, “CANOA” (Sistema de Contabilidad Analítica Normalizada para las Organizaciones Administrativas) – це іспанська інформаційна система автоматизації ведення аналітичного обліку, яка дозволяє оцінити вартість робіт, що виконуються підрозділами. Вона надає необхідну інформацію щодо розподілу державних ресурсів та бюджетних витрат. Користувачем системи є державна адміністрація та громадські організації. Основними завданнями CANOA є:

- оцінка вартості державних послуг та визначення порядку їх надання;

- регулювання розміру державних мит;

- аналіз обґрунтованості витрачання державних коштів;

- здійснення фінансового контролю;

- розробка проектів бюджетів;

- проведення оцінки активів державного сектора;

- надання інформації наднаціональним органам для обґрунтування обсягу субсидіарної фінансової допомоги [6].

По-четверте, іспанський програмний комплекс BÁSICAL. Його було розроблено Ревізією установою Державної адміністрації (IGAE) для надання технологічної підтримки в обробці інформаційних потоків, зокрема для збору і обробки даних, архівування та зберігання інформації, отриманої в результаті контрольної діяльності адміністрації автономій. Також використовується для складання облікових записів, для створення звітів, необхідних для подання до Палати аудиторів та органів зовнішнього аудиту (Organos de Control Externo, OCEX). Система BÁSICAL орієнтована на адміністрацію автономій, яка може використовувати Базову модель регіонального обліку відповідно до наказу ЕНА/4040/2004 від 23.11.2004 р. Модель базового обліку застосовується адміністрацією автономій бюджету яких не перевищують 300 000 євро та за умови, що ці органи не мають автономних агентств, державних корпорацій чи комерційних підприємств. У разі перевищення бюджету адміністрація зобов’язана змінити Базову модель на Спрощену чи Нормальну.

По-п'яте, "СІСЕР.red" – це комп'ютерний додаток, який розроблено іспанським Управлінням державного контролю (IGAE) для стандартизації інформації підприємств та фондів державного сектору відповідно до чинного законодавства. Інформація, що надається СІСЕР.red, необхідна для здійснення Управлінням державного контролю за такими видами діяльності:

- складання загальних державних рахунків;
- складання фінансових рахунків державного сектора відповідно до Європейської системи державних та автономних рахунків;
- складання щомісячних звітів для Державної адміністрації;
- складання звітів про аудиторські перевірки Державним аудиторським бюро.

До структури системи СІСЕР.red входять інформаційні підсистеми річного звіту, щорічна та щоквартальна підсистеми, щомісячна підсистема, підсистема інформації для консолідації CGE. [7].

Ще одним цікавим і корисним прикладом застосування АІС є французький програмний комплекс "Chorus". Його використовують лише на державному рівні, у т. ч. в зарубіжних територіях, доступ до її даних суворо регламентований та обмежений. Регіональні та місцеві органи працюють на власному програмному забезпеченні. Проект "Chorus" розроблявся АІФЕ протягом 2007–2009 рр. і торкався інтересів усіх 16 міністерств країни, включаючи Міністерство оборони Франції. Впровадження "Chorus" мало багато цілей, але головна серед них – відповідність вимогам закону LOLF (аналог Бюджетного кодексу Франції). До моменту застосування Chorus, у країні вже використовувалася єдина для всіх міністерств система – "Акорд". Французькі територіальні органи міністерств раніше мали свої унікальні програми: усього налічувалося 340 фінансових програм. Однак завдяки "Chorus" було замінено близько 70 програм міністерств та їх територіальних органів і скасовано 80 програм. Майже сто відомчих вузькоспеціалізованих програм інтегрувалися з "Chorus", а зараз кожне міністерство має свою локальну обчислювальну мережу, які вони об'єднали у єдину державну локальну мережу, що, логічно, і була підключена до "Chorus". Станом на зараз програмний комплекс "Chorus" є частиною великої загальнонаціональної інформаційної системи "SIFE", де крім "Chorus" входять й інші унікальні інформаційні системи: OnP, "Сорерніс", "Франс Трезор" та ін. [16].

З 2017 р. Франція почала запроваджувати обов'язкове електронне виставлення рахунків B2G (business-2-government) для постачання державним організаціям. Французький уряд обрав систему "Chorus Pro" як офіційну та обов'язкову платформу для бізнесу для виставлення електронних рахунків державним адміністраціям. Із січня 2020 р. всі постачальники державного сектора (B2G) вже зобов'язані виставляти рахунки-фактури в електронному вигляді. Тепер, коли у Франції ведеться електронне виставлення рахунків B2G, країна взяла курс на загальнонаціональне виставлення рахунків і надання електронної звітності. Згідно з оголошенням Ради Міністрів, внутрішнє виставлення електронних рахунків B2B стане обов'язковим для всіх підприємств відповідно до таких термінів:

- з 2024 р. – усі підприємства повинні будуть мати можливість отримувати електронні рахунки-фактури, а великі підприємства повинні будуть виставляти та обмінюватись електронними рахунками-фактурами;
- з 2025 р. – середній бізнес буде зобов'язаний виставляти та обмінювати електронні рахунки-фактури;
- з 2026 р. – малі та мікропідприємства будуть зобов'язані виставляти та обмінюватись електронними рахунками-фактурами [24].

Окрім застосування комплексних систем слід звернути увагу і на досвід застосування окремих технологій, наприклад – великих даних. Так, велика німецько-американська компанія “SAS” на своєму сайті поділилася успішним досвідом виявлення шахрайських схем із ПДВ у Бельгії. Застосування розробленої компанією “гібридної моделі” дозволило Спеціальній податковій інспекції скоротити фінансові втрати Бельгії на 98 % [18]. У той же час, згідно з підрахунками Британського експертного центру “Polisy Exchange”, аналіз даних дозволяє виявляти акти шахрайства та підвищувати збирання податків, що дозволить країні заощаджувати до 33 млрд фунтів щорічно. Крім виявлення шахрайства, аналіз “Великих даних” може підвищити ефективність державного управління в цілому. Наприклад, на основі аналізу інформації з баз даних Керівництву служби зайнятості Німеччини вдалося виявити які заходи для безробітних є дієвими, а які на практиці виявилися марними. Це дозволило як заощадити бюджет, так і підвищити загальну ефективність роботи служби зайнятості [10].

Щодо вітчизняного досвіду, то у липні 2020 р. в Україні була завершена реалізація аналітично-інформаційної системи “LOGICA” (аналітично-інформаційної системи). Її розробником є державне підприємство Головний проектно-виробничий і сервісний центр комп’ютерних фінансових технологій Міністерства фінансів України (ГоловФінТех). Аналітично-інформаційна система “Logica” може легко інтегруватися з інформаційно-програмним комплексом “Місцевий бюджет” і двома аналітично-інформаційними системами “Місцеві бюджети рівня міста, району” та “Місцеві бюджети рівня розпорядників бюджетних коштів”. Згідно з інформацією на сайті ГоловФінТех, при застосуванні системи аналітично-інформаційної системи “LOGICA”, досягається:

- “швидкий, електронний обмін інформації між усіма учасниками бюджетного процесу (при цьому відбувається зменшення паперового звернення);
- обмін інформацією відбувається не тільки між користувачами цієї програми, а також між Міністерством фінансів України, та Державна казначейська служба України між Державною податковою службою України. Можна оперативно отримувати інформацію Держказначейства про виконання місцевого бюджету та інформацію від Державної податкової служби України щодо податкових надходжень бюджету по платникам – юридичним особам (наприклад, суми від нарахованих податків та зборів, суми податкового боргу);
- збір в одну базу даних всієї інформації, що застосовується в бюджетному процесі (місцеві бюджети);
- оперативність прийняття усіх управлінських рішень та підвищення їх якості та вмотивованості, тому як всю інформацію можна отримати та проаналізувати на певну дату” [17].

Аналіз світового досвіду застосування цифрових технологій для оптимізації бюджетного процесу показує, що до початку війни 2022–2023 рр. Україна упевнено рухалася за світовим трендом, проте з деяким запізненням. Це можна пояснити значним “супротивом”, інерцією від змін адміністративних керівних команд та корумпованістю вищих органів державної влади в країні, що дуже заважає розвитку багатьох процесів у системі державного управління та публічних фінансах, зокрема – у формуванні й реалізації бюджетної політики.

Необхідно зауважити, що державна бюджетна політика не є самостійною та незалежною категорією, і, відповідно до цього, кажучи про підвищення ефективності бюджетного процесу та бюджетної політики, загалом потрібно враховувати і прямі та непрямі фактори, що на це впливають, зокрема – кадрові, організаційні, зовнішні (економічні, політичні, тощо), правові та технологічні.

На погляд автора, кадрове питання є дуже гострим. Крім кількості і якості підготовки кадрового складу, який приймає участь у процесах бюджетної політики, важливу роль відіграє і об'єктивність рішень, що приймаються, а також відсутність достатньої відповідальності у прийнятті рішення [8]. Тобто, що є справжньою рушійною силою для прийняття саме тих чи інших рішень: (1) пряма чи непряма особиста зацікавленість або (2) все ж таки об'єктивність та вірність національним інтересам? Саме наявність певних повноважень, особистої зацікавленості та низьких моральних якостей людини обумовлюють розвиток корупційної складової. Згідно оцінкам “Transparency International Україна” (2021 р.), індекс сприйняття корупції в Україні станом на кінець 2020 р. склав 33 бали зі 100 можливих (рис. 3).

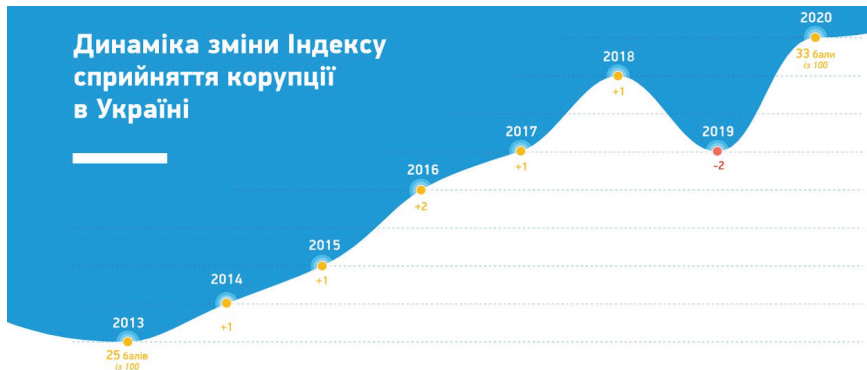


Рис. 3. Динаміка зміни Індексу сприйняття корупції в Україні
 Fig. 3. Dynamics of changes in the Corruption Perception Index in Ukraine
 *Джерело: Transparency International Україна, 2021 р.

Таке значення показника дозволило посісти Україні 2020 р. 117 місце за рівнем корупції серед 180 країн, а це свідчать про високий рівень корупції в країні. Причина цієї проблеми великою мірою криється, на мою думку, у низькому рівні політичної культури та у стереотипній перевазі особистих інтересів громадян над національними та загальнолюдськими. Вирішення цієї проблеми не може бути простим, хоча вийня 2022–2023 рр. запевняє нас і весь цивілізований світ, що наша українська нація може міцно об'єднуватися навколо спільних цінностей, національного вибору і сміливо виборювати його. Тим не менш, вирішення згаданої ментально-культурної проблеми корупції має включати цілий комплекс заходів, що має починатися з рівня і високої якості виховання дітей у родині та дошкільних освітніх закладах [22]. Відтак для пошуку вирішення цієї зазначеної проблеми у контексті бюджетної політики приймаються різного роду організаційні і нормативні рішення у сфері публічних фінансів і особливо – у бюджетному процесі. Як відомо, процедура бюджетного процесу чітко прописана у статті 2 Бюджетного кодексу України і являє собою “регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства” [3]. У загальному вигляді, бюджетний процес включає 4 стадії: (1) “складання проєктів бюджетів; (2) розгляд проєкту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); (3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); (4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього” [3].

На рис. 4 представлена детальна карта бюджетного процесу в Україні у 2021 р. З рисунку видно, що у рамках бюджетного процесу проводиться робота з великою кількістю різних аналітичних та статистичних даних. Тому від якості, точності та об'єктивності таких даних залежать відповідні рішення у рамках бюджетного процесу. Тому для підвищення ефективності роботи зі статистичною та аналітичною інформацією, а також для покращення якості сформованих на їх основі прогнозів доцільно було б створення проекту по інтеграції рішень на основі технології великих даних (big data) – єдиної платформи державної статистики, що вміщувала б у собі всі доступні для аналізу статистичні дані економічного, політичного, соціального характеру тощо [21]. Важливо, щоб код був відкритий та публічний, дані зберігалися розподілено (тобто технологічно – у криптографічно захищених розподілених цифрових реєстрах), а кожна операція з ними у рамках платформи маркувалася б міткою часу із записом у такому розподіленому реєстрі. З метою створення прогнозних моделей використання штучного інтелекту в такій платформі дозволило б формувати більш об'єктивні прогнози та приймати більш раціональні рішення в рамках бюджетного процесу.

Якщо дивитись на зазначену на початку проблему (непередбачуваність впливу залучених кадрів, тобто т. зв. “людського фактору”), то через призму відносин, що виникають у процесах бюджетної та фіскальної політик, головним об'єктом таких відносин є гроші. Саме гроші насправді є тим, заради чого відбуваються різного роду недобросовісні діяння в рамках процесів у публічних фінансах та державному управлінні загалом. Тому для реалізації максимального ефекту в процесах оптимізації бюджетної та фіскальної політик необхідно забезпечити можливість технологічного контролю за цільовим використанням коштів, тобто реалізації концепції “програмованих грошей”. Для повноцінної реалізації цього підходу форма обертання таких коштів має бути *цифровою*. А технологічною основою для цього мають виступати платформні рішення, бажано, щоб вони були на базі технології розподіленого реєстру, про що переконливо доводиться у [23; 12; 21].

Для реалізації даної концепції та враховуючи глобальний досвід платформних рішень [12], у всіх сферах нашого життя повинна бути розроблена децентралізована інформаційна платформа на базі технології розподіленого реєстру з можливістю інтеграції з платформою державної статистики, оптимально – із використанням вже традиційних для нашого часу технологій обробки великих даних (bigdata). Головна ідея цього – технологічно мінімізувати будь-яку можливість індивідуального виконавця – формального і неформального учасника бюджетного процесу – використовувати державні кошти не за призначенням. І у цьому полягає, безумовно, колосальний прихований потенціал для бюджетного сектора України і модернізації її публічної політики.

Концептуально, одним із кроків у цьому напрямку, хоч і несвідомо, був і є перехід від постатейного контролю за виконанням бюджету до контролю за досягненням кінцевого результату за рахунок впровадження програмно-цільового методу. Як відомо, в Україні офіційно закріплено таке поняття, як бюджетна програма. “Бюджетна програма – це сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій” [3].

У кожній бюджетній програмі є паспорт бюджетної програми. Відповідно до Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, “паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), та цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник” [13]. На мій погляд, такий підхід дуже гарно інтегрується у концепцію, що пропонується. Яким чином?

1) По-перше, паспорт бюджетної програми буде являти собою цифровий протокол, що містить умови подальшого використання виділених для цієї програми коштів. Такий протокол у режимі реального часу має давати можливість відстежувати процес використання коштів та результатів виконання бюджетної програми. Інтеграція з платформою державної статистики на базі технології великих даних (bigdata) та українською електронною системою публічних закупівель “Prozorro” дозволить провести більш об’єктивний тендер з виключенням родинних та інших зав’язків між розпорядниками коштів державної програми та “реальними бенефіціарами” компаній-підрядників, що беруть участь у торгах та пов’язаних компаній-поставників.

2) По-друге, дана платформа зможе забезпечувати формування відносин між фізичними особами та суб’єктами підприємницької діяльності, шляхом поступового переходу на цифрову форму товарно-грошових відносин, зокрема, з використанням деяких видів віртуальних активів [11]. З часом, це призведе до повного перегляду принципів фіскальної політики України з мінімізацією, а з часом і повним скасуванням податкових ставок взамін на введення відсоткових ставок транзакцій між користувачами такої платформи.

У цілому ж, на мою думку, впровадження запропонованого підходу:

– забезпечить максимальну прозорість та ефективність використання державних коштів;

– унеможливить здійснення корупційних схем та обходок;

– оптимізує бюджетну та фіскальну політики;

– буде мати позитивний вплив на темпи економічного розвитку держави і, як наслідок, призведе до значного покращення рівня життя суспільства.

Висновки та перспективи подальших досліджень. На основі проведених досліджень можна зробити такі висновки.

1) було досліджено світовий досвід застосування цифрових технологій з метою оптимізації бюджетного процесу. Зокрема, було проаналізовано діяльність Світового банку, щодо фінансування проектів по всьому світу, метою яких є підвищення прозорості та відкритості сфери державних фінансів. Один з таких проектів, що стосувався України, був проект модернізації державних фінансів для України (закінчився у 2014 р.), але його результат був скоріше незадовільний, тому проект не був оновлений. Також було досліджено досвід застосування цифрових рішень для оптимізації бюджетного процесу в Іспанії, Франції, локальні рішення у Бельгії, Німеччині та Великобританії, а також проаналізовано вітчизняний досвід, на прикладі АІС “LOGICA”.

2) було визначено комплексний характер проблеми покращення ефективності бюджетної політики України. Ключовою складовою цієї проблеми є непередбачуваність впливу залучених кадрів, тобто т. зв. “людського фактору”,

і як наслідок, – корупційна складова. У цьому сенсі запропоновано теоретичний підхід, який передбачає (а) створення єдиної платформи державної статистики з використанням технології великих даних (bigdata); (б) створення децентралізованої інформаційної платформи (ДІП) на базі технології розподіленого реєстру для здійснення операцій та розрахунків в рамках реалізації бюджетної політики; (в) цифрову трансформацію концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетній політиці; (г) поступову цифровізацію товарно-грошових відносин;

3) його подальше змістовне доопрацювання не є чимось новим для України – вже є ініціативні українські команди, які можуть і мають технологічні цифрові рішення для закладання у них комплексу програмних заходів (зокрема – системи смарт-контрактів і юридичних угод на блокчейні) як основи для подальшої цифрової трансформації публічних фінансів. Це точно підвищить ефективність діяльності українських органів державної влади, особливо у сфері надання державних послуг, спростить та зробить більш ефективною взаємодію між суб'єктами бюджетної політики, підвищить довіру та прозорість державних фінансів. Використання сучасних платформних рішень скоротить час і спростить процес прийняття державних рішень, а також допоможе вчасно виявляти проблеми та швидко на них реагувати. Побудова цифрової системи управління публічними фінансами, орієнтованої на громадян, а не на інтереси можновладців, матиме позитивний вплив на соціально-економічні, публічно-політичні та державно-правові відносини і, як результат, забезпечить сталий економічний та соціальний розвиток України.

Перспективи подальших досліджень. Застосування різноманітних сучасних цифрових технологій в оптимізації бюджетного процесу та в управлінні публічними фінансами і публічному управлінні в цілому, на думку автора, є значними. Передусім, це обумовлено необхідністю пошуку працюючих рішень та побудови власної ефективної системи управління публічними фінансами в умовах кризи, а також воєнного та пост воєнного стану України, коли раціональність та прозорість розподілу кожної гривні з державного та місцевого бюджетів має велике значення для нашої країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Басюк О. П. Аналіз бюджетної політики України з урахуванням досвіду застосування цифрових технологій. *Вісник післядипломної освіти. Серія "Соціальні та поведінкові науки"*. Вип. 19 (48). URL: http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/visnyk_PO/19_48_2022/social/Bulletin_19_48_Social_and_behavioral_sciences_Basiuk.pdf. DOI: [https://doi.org/10.32405/2522-9931-2022-19\(48\)-135-157](https://doi.org/10.32405/2522-9931-2022-19(48)-135-157).
2. Белкин В. А. Оптимизация структуры расходов бюджетов на основе правил максимизации полезности. *Вестник Челябинского государственного университета*. 2018. № 7 (417). С. 28–38.
3. Бюджетный кодекс України. Стаття 19. Стадії та учасники бюджетного процесу. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 06.08.2022).
4. Державний інформаційний портал "Бюджетне управління". Інформаційна система Adenda. URL: <https://www.oficinavirtual.pap.hacienda.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/Adenda/Paginas/QueEs.aspx> (дата звернення: 06.08.2022).
5. Державний інформаційний портал "Бюджетне управління". Інформаційна система ATENEA. URL: <https://www.oficinavirtual.pap.hacienda.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/ATENEA/Paginas/QueEs.aspx> (дата звернення: 06.08.2022).
6. Державний інформаційний портал "Бюджетне управління". Інформаційна система CANOA. URL: <https://www.oficinavirtual.pap.hacienda.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/CANOA/Paginas/QueEs.aspx> (дата звернення: 06.08.2022).

7. Державний інформаційний портал “Бюджетне управління”. Інформаційна система CICEP. Red. URL: <https://www.oficinavirtual.pap.hacienda.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/CICEPred/Paginas/MenuSitio.aspx> (дата звернення: 06.08.2022).
8. Дунаєв І. В., Костенніков Д. М. Формування публічної політики вибіркової міграції та подальшої інтеграції іноземних кваліфікованих працівників в Україні. *Вісник післядипломної освіти. “Серія “Соціальні та поведінкові науки”*. 2021. № 15 (44) С. 180–205. DOI: [https://doi.org/10.32405/2522-9931-2021-15\(44\)-180-205](https://doi.org/10.32405/2522-9931-2021-15(44)-180-205).
9. Исакова Н. Ю., Белова Д. В. Оптимизация бюджетных расходов в контексте повышения устойчивости региональных бюджетов РФ. *Сборник материалов XII Международной конференции “Российские регионы в фокусе перемен”*. 2018. С. 569–574.
10. Коломыцева А., Лутфуллаева М., Коломиец В. Концепция применения BIGDATA-ориентированных информационных систем в разрезе урвления государственным финансовыми ресурсами. *XII Международная конференция “Российские регионы в фокусе перемен”*. URL: https://elar.ufu.ru/bitstream/10995/68088/1/978-5-8295-0582-0_2018-09.pdf.
11. Кудь А. А. Комплексна класифікація віртуальних активів. *International Journal of Education and Science*. 2021. Vol. 4, No. 3–4. С. 64–91. URL: <https://ijes.world/files/paper-files/2021-volume-4-no-3-64/ijes-2021-3-6.pdf>. DOI: <https://doi.org/10.26697/ijes.2021.3.6>.
12. Кудь А. А. Правове регулювання децентралізованих інформаційних платформ: проблеми і пропонувані приватноправовий підхід до їхнього вирішення в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2021. Том 2, № 73. С. 47–66. URL: <https://tp.kh.ua/index.php/tpdu/article/view/285/261>.
13. Наказ Міністерства фінансів України № 1098 від 29.12.2002 р. “Про паспорти бюджетних програм” (дата звернення: 06.08.2022).
14. Нешитой А. С. Бюджетная система Российской Федерации. Москва : ИТК “Дашков и К”, 2015. 239 с.
15. Орлов С. Ю., Лопухин А. М. Оптимизация системы государственных закупок (математическое решение). *Вопросы российского и международного права*. 2017. Т. 7. № 4А. С. 76–88.
16. Прокофьев С. Е., Гришин Д. С., Шубина Л. В. Система Chorus во Франции: назначение, возможности, опыт внедрения. *Журнал “Финансы”*. Москва, 2013. С. 36–38.
17. Сайт Головфінтех. Міністерство фінансів України. Інструкція “Система Logica” АІС. URL: <https://gft.kiev.ua/> (дата звернення: 06.08.2022).
18. Сайт компанії SAS. How a hybrid fraud detection model cuts financial losses in Belgium by 98 %. URL: https://www.sas.com/ru_ua/customers/tax-fraud-belgium.html (дата звернення: 06.08.2022).
19. Смирникова Ю. Л., Кривикова М. А. Административная ответственность за нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства. *Административное право и процесс*. 2017. № 11. С. 35–39.
20. Танци В. Правительство и рынки. Меняющаяся экономическая роль государства / Перевод с англ. А. Рогожкина. Москва : Изд-во Института Гайдара, 2018. 584 с.
21. Dunayev I., Hotlib I., Olvinskaya J., Popov Y. Development of a system for statistical measurement of the influence of digital technologies on the efficiency of management. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*. 2022. № 1 (13(115)). С. 49–58. DOI: <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2022.252911>.
22. Dunayev I., Petrovska I., Safronova O., Darovanets O., Darovanets K., Mital O., Nosyriev O. Development of methods for evaluating the effectiveness of smart cities under the conditions of digitalization of city governance. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*. 2022. № 3 (13 (117)), С. 6–16. URL: <http://journals.uran.ua/eejet/article/view/260304/256901>. DOI: <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2022.260304>.
23. Kud A. A. Decentralized information platforms in public governance: reconstruction of the modern democracy or comfort blinding? *International journal of public administration*. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1993905>.
24. Paradvisky N. Beyond Chorus Pro: How to prepare for B2B e-invoicing and CTC in France. Pagero. URL: <https://www.pagero.com/blog/chorus-pro-e-invoicing-france>.
25. The World Bank. Financial Management Information Systems (FMIS). URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/financial-management-information-systems-fmis>.
26. The World Bank. Public Finance Modernization Project. URL: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P090389>.

Стаття надійшла до редакції 19.08.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 19.09.2022 р.

O. P. Basiuk,
Postgraduate Student,
Economic Policy and Management Department
Education and Research Institute of Public Administration
of V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine
e-mail: aleksandr.basiuk777@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-3224-5489>

DIGITAL TECHNOLOGIES IN OPTIMIZATION OF THE BUDGET PROCESS: BEST INTERNATIONAL EXPERIENCE AND CONCLUSIONS FOR UKRAINE

Annotation. This article is a continuation of a series of articles devoted to research on the global practice of digitalization in the field of public finance, as well as the potential for applying promising digital technologies in this area. In this article, the author conducts research on foreign experience of digital technologies in the budget process and based on the results, offers a conceptual model as the basis for the digital transformation of public finances in Ukraine. As the part of this research, the author has established that an important element of the budget process is a financial control, which ensures the functioning efficiency of the state budget system and is a necessary and mandatory procedure that accompanies all stages of the budget process, and technological support of budget control procedures in the context of optimization of legal regulation of the budget process in Ukraine, taking into account the experience of European countries, is the most relevant and promising.

The automated information systems, used for optimization of budgeting process in Spain (systems Adenda, ATENEA, CANOA, BÁSICAL and CICEP.red), France (project Chorus and Chorus Pro), local solutions in Belgium, Germany and Great Britain, and also domestic experience on the example of AIS "LOGICA" were analyzed in order to research foreign experience.

Based on the existing world experience, as well as the level of development and use of modern digital technology, the author has formulated recommendations for improving the current practice of forming and implementing a budget policy and the budget process.

Keywords: *budget transparency, budget process, state budget, public finance, digital technologies, digital transformation, automated information systems.*

REFERENCES

1. Basiuk, O.P. (2022). Analiz biudzhetnoi polityky Ukrainy z urakhuvanniam dosvidu zastosuvannia tsyfrovyykh tekhnolohii [Analysis of Ukraine's budget policy taking into account the experience in applying digital technologies]. *Visnyk pislidyplomnoi osvity. Seriya "Sotsialni ta povedinkovi nauky"* – *Bulletin of Postgraduate education. Social and Behavioral Sciences Series, issue 19 (48)* URL: http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/visnyk_PO/19_48_2022/social/Bulletin_19_48_Social_and_behavioral_sciences_Basiuk.pdf. DOI: [https://doi.org/10.32405/2522-9931-2022-19\(48\)-135-157](https://doi.org/10.32405/2522-9931-2022-19(48)-135-157) [in Ukrainian].
2. Belkin, V.A. (2018). Optimizaciya struktury raskhodov byudzhetov na osnove pravil maksimizacii poleznosti. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta, no. 7 (417), 28–38* [in Russian].
3. Biudzhetni kodeks Ukrainy. Stattia 19. Stadii ta uchashnyky biudzhetnoho protsesu. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (data zvernennia: 06.08.2022).
4. Derzhavnyi informatsiyni portal "Biudzhette upravlinnia". Informatsiina systema Adenda. URL: <https://www.oficinavirtual.pap.hacienda.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/Adenda/Paginas/QueEs.aspx> (data zvernennia: 06.08.2022) [in Ukrainian].
5. Derzhavnyi informatsiyni portal "Biudzhette upravlinnia". Informatsiina systema ATENEA. URL: <https://www.oficinavirtual.pap.hacienda.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/ATENEA/Paginas/QueEs.aspx> (data zvernennia: 06.08.2022) [in Ukrainian].
6. Derzhavnyi informatsiyni portal "Biudzhette upravlinnia". Informatsiina systema CANOA. URL: <https://www.oficinavirtual.pap.hacienda.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/CANOA/Paginas/QueEs.aspx> (data zvernennia: 06.08.2022) [in Ukrainian].
7. Derzhavnyi informatsiyni portal "Biudzhette upravlinnia". Informatsiina systema CICEP. Red. URL: <https://www.oficinavirtual.pap.hacienda.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/CICEP/Paginas/MenuSitio.aspx> (data zvernennia: 06.08.2022) [in Ukrainian].
8. Dunaiev, I.V., Kostienikov, D.M. (2021). Formuvannia publichnoi polityky vybirkovoi mihratsii ta podalshoi intehratsii inozemnykh kvalifikovanykh pratsivnykiv v ukraini. *Visnyk pislidyplomnoi osvity. "Seriya "Sotsialni ta povedinkovi nauky", no. (44), 180–205*. DOI [https://doi.org/10.32405/2522-9931-2021-15\(44\)-180-205](https://doi.org/10.32405/2522-9931-2021-15(44)-180-205) [in Ukrainian].

9. Ysakova, N.Yu., Belova, D.V. (2018). Optymyzatsiya biudzhetykh raskhodov v kontekste povysheniya ustoichyvosti rehyonalnykh biudzhetov RF. *Sbornyk materialov XII Mezhdunarodnoi konferentsyy "Rossiyskiye rehyony v fokuse peremen"*, 569–574 [in Russian].
10. Kolomyceva, A., Lutfullaeva, M., Kol **Сичова** omiec, V. Konceptsiya primeniya BIGDATA-orientirovannykh informatsionnykh sistem v razreze uravleniya gosudarstvennymi finansovymi resursami. *XII Mezhdunarodnaya konferenciya "Rossijskie regiony v fokuse peremen"*. URL: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/68088/1/978-5-8295-0582-0_2018-09.pdf [in Russian].
11. Kud, A.A. (2021). Kompleksna klasyfikatsiia virtualnykh aktyviv. *International Journal of Education and Science*, vol. 4, no. 3–4, 64–91. URL : <https://ijes.world/files/paper-files/2021-volume-4-no-3-64/ijes-2021-3-6.pdf>. DOI: <https://doi.org/10.26697/ijes.2021.3.6> [in Ukrainian].
12. Kud, A.A. (2021). Pravove rehuliuвання detsentralizovanykh informatsiynykh platform: problemy i proponovanyi pryvatnopravovyi pidkhid do yikhnoho vyrishennia v Ukraini [Legal regulation of decentralized information platforms: problems and the suggested private-law approach to their solution in Ukraine]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and Practice of Public Administration*, issue 2 (73), 47–66. URL: <https://tp.kh.ua/index.php/tpdu/article/view/285/261>. DOI: **10.34213/tp.21.02.06** [in Ukrainian].
13. Nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy № 1098 vid 29.12.2002 "Pro pasporty biudzhetykh proham" (data zvernennia: 06.08.2022) [in Ukrainian].
14. Neshitoy, A.S. (2015). Byudzhetskaya sistema Rossijskoj Federacii. Moscow: ITK "Dashkov i K" [in Russian].
15. Orlov, S.Yu., Lopuhin, A.M. (2017). Optimizaciya sistemy gosudarstvennykh zakupok (mate-matcheskoe reshenie). *Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava*, 7, no. 4A, 76–88 [in Russian].
16. Prokofev, S.E., Grishin, D.S., Shubina, L.V. (2013). Sistema Chorus vo Francii: naznachenie, vozmozhnosti, opyt vnedreniya. *Zhurnal "Finansy"*, 36–38 [in Russian].
17. Sait HOLOVFINTEKh. Ministerstvo finansiv Ukrainy. Instruktisiia "Systema Logica" AIC. URL: <https://gft.kiev.ua/> (data zvernennia: 06.08.2022) [in Ukrainian].
18. Sait kompanii SAS. How a hybrid fraud detection model cuts financial losses in Belgium by 98 %. URL: https://www.sas.com/ru_ua/customers/tax-fraud-belgium.html (data zvernennia: 06.08.2022).
19. Smirnikova, Yu.L., Krovikova, M.A. (2017). Administrativnaya otvetstvennost za narushenie poryadka osushchestvleniya zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i municipalnykh nuzhd u subektov malogo predprinimatelstva. *Administrativnoe pravo i process*, no. 11, 35–39 [in Russian].
20. Tanzi V. (2018). Pravytelstvo i rynky. Meniaushchiasia ekonomicheskaiia rol hosudarstva / Perevod s anhl. A. Rohozhkyna. Moskva: Yzd-vo Ynstytuta Haidara [in Russian].
21. Dunayev, I., Hotlib, I., Olvinskaya, J., Popov, Y. (2022). Development of a system for statistical measurement of theinfluence of digital technologies on the efficiency of management. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, no. 1 (13(115)), 49–58. DOI <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2022.252911>.
22. Dunayev, I., Petrovska, I., Safronova, O., Darovanets, O., Darovanets, K., Mital, O., Nosyriev, O. (2022). Development of methods for evaluating the effectiveness of smart cities under the conditions of digitalization of city governance. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, no. 3 (13 (117)), 6–16. URL: <http://journals.uran.ua/eejet/article/view/260304/256901>. DOI: <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2022.260304>.
23. Kud, A.A. (2021). Decentralized information platforms in public governance: reconstruction of the modern democracy or comfort blinding? *International journal of public administration*. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1993905>.
24. Paradiivskyy, N. Beyond Chorus Pro: How to prepare for B2B e-invoicing and CTC in France. Pagero. URL: <https://www.pagero.com/blog/chorus-pro-e-invoicing-france>.
25. The World Bank. Financial Management Information Systems (FMIS). URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/financial-management-information-systems-fmis>.
26. The World Bank. Public Finance Modernization Project. URL: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P090389>.

The article was received by the editors 19.08.2022.
The article is recommended for printing 19.09.2022.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-09>

УДК 351 : 303 : 396

Вікторія Вікторівна Сичова,

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри соціології управління та соціальної роботи
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
м. Харків, Україна

e-mail: vvs2679@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0001-5001-8389>

Лілія Василівна Гонюкова,

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічної політики
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
м. Київ, Україна

e-mail: gonyukova@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0001-9474-5780>

ГЕНДЕРНИЙ АНАЛІЗ В УПРАВЛІННІ СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УМОВАХ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РОСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню застосування гендерного аналізу в управлінні соціальним розвитком в умовах збройної агресії Росії проти України. Обґрунтовано, що гендерний аналіз має ширше застосовуватися за межами процесу прийняття політичних рішень. Дістало подальшого розвитку використання “З Р методу” для аналізу проблем та особливостей публічного управління соціальним розвитком в умовах війни. Це дозволяє вважати гендерний аналіз інструментом управління соціальним розвитком в умовах російсько-української війни.

Виявлено, що притаманна Україні горизонтальна гендерна сегрегація праці поглибилася з 1990-х років, а після евакуації/еміграції дівчат і жінок в ході широкомасштабної російської агресії призвела до регресивного соціального розвитку. Це підтверджується тимчасовим припиненням роботи більшості органів влади у сфері соціального захисту, державних / комунальних установ, структур у соціальній сфері, закриттям значної кількості медичних закладів, аптек, погіршенням якості / зменшенням кількості соціальних послуг. Встановлено, що в умовах російсько-української війни горизонтальна гендерна сегрегація праці в соціальній сфері створила загрози безпосередньо публічному управлінню соціальним розвитком. За надзвичайних

Як цитувати: Сичова В. В., Гонюкова Л. В. Гендерний аналіз в управлінні соціальним розвитком в умовах збройної агресії Росії проти України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 1 (60). С. 132–143. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-09>.

In cites: Sychova V. V., Honiukova L. V. (2022). Gender analysis in the management of social development in the conditions of Russia's armed aggression against Ukraine. *Pressing Problems of Public Administration*, 1(60), 132–143. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-09> [in Ukrainian].

© Сичова В. В., Гонюкова Л. В., 2022

умов зросла значущість горизонтальної комунікативної взаємодії, комунікативного менеджменту в соціальній сфері суспільства.

Доведено, що російсько-українська війна унеможливила відтворення та вдосконалення людського капіталу, погіршила якість здоров'я населення України. Вбивства країною-агресором цивільних громадян, значна надсмертність чоловіків у репродуктивному віці, наслідки сексуального насильства над жінками та дівчатами з боку росіян на окупованих територіях підривають систему громадського здоров'я, загрожують втратою репродуктивного потенціалу української нації. З'ясовано, що навмисна руйнація цивільних об'єктів (зокрема соціальної інфраструктури) обстрілами з боку Росії погіршила матеріальне становище всіх українських громадян, але більшою мірою жінок.

Запропоновано, що після війни пріоритетним напрямом управління соціальним розвитком має стати гендерний підхід до державного управління охороною громадського здоров'я.

Ключові слова: *гендерний аналіз, управління соціальним розвитком, державне управління, російсько-українська війна; соціальна сфера, горизонтальна гендерна сегрегація праці, громадське здоров'я.*

Постановка проблеми. Евакуація/еміграція в основному дівчат і жінок, руйнація соціальної інфраструктури в результаті щоденних авіаційних, ракетних, артилерійських обстрілів з боку Росії, окупації територій України в ході широкомасштабної агресії Російської Федерації проти України з 24 лютого 2022 р. призвели до змін у соціальному розвитку України. Станом на кінець серпня 2022 р. від бомбардувань та обстрілів пошкоджено, у тому числі повністю зруйновано, відповідно, 2461 та 284 заклади освіти; 60 та 12 закладів позашкільної освіти; 1153 культурні, спортивні та туристичні об'єкти [8]; 906 та 123 заклади охорони здоров'я; 505 та 47 аптек (здебільшого приватні об'єкти). За кількістю зруйнованих та пошкоджених закладів найбільше постраждали Київська, Донецька, Луганська, Харківська, Миколаївська, Запорізька, Сумська та Чернігівська області. Саме у сферах освіти, охорони здоров'я, соціальних служб і соціальної допомоги у 2021 р. було зайнято 81,5 % жінок [15]. Призупинилася діяльність малого та частково середнього бізнесу, власниками якого є в основному жінки. Зазначене обумовлює актуальність дослідження застосування гендерного аналізу як інструменту управління соціальним розвитком в умовах війни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Гендерний аналіз як метод був охарактеризований О. Єні, Е. Клацер, А. Кумар, К. Мекнат, Е. Руз [6; 21; 24; 28; 29]. Гендерний аналіз політики в Україні став предметом дослідження М. Білинської, А. Воронько, А. Гонюкової, Н. Грицяк, А. Кобелянської, К. Левченко, Т. Мельник, О. Приходько, І. Скорбун, М. Скорик, О. Суслової [3–5; 7; 21; 24; 27]. Застосування гендерного аналізу в управлінській діяльності органів влади в Україні та інших країнах досліджували О. Давліканова, Т. Іваніна, М. Колодій, Н. Рингач, О. Рудік, І. Санжаровський, В. Сичова та ін. [6; 14; 17, с. 57–66, с. 216–220; 18; 19]. На сучасному етапі відсутні комплексні наукові роботи з гендерного аналізу в управлінні соціальним розвитком в умовах збройної агресії Росії проти України, що обумовлює актуальність теми.

Метою статті є обґрунтування необхідності застосування гендерного аналізу як інструменту управління соціальним розвитком в умовах війни.

Виклад основного матеріалу дослідження. Європейська комісія Європейського Союзу визначає “гендерний аналіз” (Gender Analysis) як вивчення відмінностей в умовах, потребах, рівнях участі, доступу до ресурсів і розвитку, контролі над активами, повноваженнями щодо ухвалення рішень тощо, між жінками й чоловіками та відмінностей у закріплених за ними

гендерних ролях [30]. Гендерний аналіз має виявити наявність чи відсутність чітко сформульованих цілей гендерної рівності у рішеннях, запланованій діяльності органів публічного управління; а також гендерних проблем, які раніше не були вирішені [27; 29, с. 7].

А. Кумар вважає гендерний аналіз інструментом для виявлення відмінностей у житті жінок і чоловіків і способів, у які ці відмінності (реальні чи уявні) враховувалися, використовувалися для розподілу ролей і обов'язків. Існуючі системи гендерного аналізу допомагають зрозуміти соціальні та економічні умови, гендерні розриви та нерівність, що впливають на чоловіків і жінок [28, с. 99].

Колеги Європейського інституту з гендерної рівності наголошують, що гендерний аналіз розглядає взаємозв'язки між жінками і чоловіками та обмеження, з якими вони стикаються по відношенню один до одного в досягненні гендерної рівності у певній сфері, ситуації чи контексті [7, с. 41].

Автори статті згодні з позицією авторського колективу (М. Білинська, А. Гонюкова, А. Воронько, С. Москаленко, О. Приходько) підручнику "Гендерна політика в системі державного управління" (2011 р.), що гендерний аналіз передбачає збір якісної інформації і розуміння гендерних тенденцій в економіці і суспільстві, використання цих знань для виявлення потенційних проблем і пошуку шляхів їх вирішення [4, с. 89]. Тож гендерний аналіз є інструментом пізнання соціальних процесів, а також методологією, що використовується для інтеграції гендерного підходу до політик, програм, бюджетів, державного управління. Елементами гендерного аналізу є виявлення дійсного внеску жінок та чоловіків в усі сфери життя суспільства; дисегрегація за статтю; визнання існування проблем розподілу праці та недооцінки точки зору жінок та їх внеску в соціальний розвиток (праця, час, ресурси, навички).

Серед ефективних методів гендерного аналізу виділяють "3 Р метод", що був розроблений у Швеції для аналізу місцевих проєктів та поширений на діяльність організацій та органів влади. Три "Р" означають "репрезентацію", "ресурси" та "реалії", що стосуються інформації про становище чоловіків і жінок у певній ситуації. Сенс методу полягає в тому, щоб задавати запитання за кожною із сфер. Мапування можна провести з використанням статистичних даних або опитувальників, що вже існують [26, с. 16].

Репрезентація вимірюється кількістю жінок і чоловіків, які представлені на різних рівнях у тій чи іншій організації, структурі, органі влади або беруть участь у процесі прийняття політичних/ управлінських рішень. У цій частині аналізується кількість жінок і чоловіків, які працюють в органах державного управління/ місцевого самоврядування, на комунальних підприємствах; посади, які вони займають; кількість і стать тих, хто бере участь у процесі прийняття рішень, а також тих, хто користується послугами місцевої влади.

Ресурси (відповідь на запитання "Що?", вимірюється перерозподілом фондів, часу, інформації, простору між чоловіками і жінками). Кількісне мапування того, яким чином розподіляються та використовуються ресурси органів влади. Яким чином ресурси – гроші, час, простір, інформація – розподіляються між жінками та чоловіками; скільки часу жінки та чоловіки витрачають на прийняття місцевого бюджету. Сума заробітної плати, соціальної допомоги жінкам і чоловікам, які працюють в органах державного управління/ місцевого самоврядування; обсяг економічних ресурсів та фізичного простору, що використовується жінками та чоловіками.

Реалії (відповідь на запитання “Які умови?”, ґрунтується на основі аналізу цінностей, норм і стереотипів, що викликають нерівність між чоловіками і жінками). Фокусом останньої частини методу “ЗР” є культура. Метою цього етапу є пояснення проблем, що були визначені під час проведення першого етапу аналізу. Після з’ясування кількості осіб за статтю, які працюють у певному органі влади, соціальній структурі, організації аналізують види неусвідомлених діяльності або рішення, які підтримують нерівність між чоловіками та жінками. На третьому етапі гендерного аналізу виявляють, чи рівною мірою задовольняються потреби чоловіків і жінок, чи проводилися дослідження у даному регіоні.

Після завершення останнього етапу аналізу з’ясовується, чи необхідно змінювати дану діяльність або процес прийняття рішення.

Тож гендерний аналіз є інтегрованим і систематичним процесом дослідження, що аналізує відмінності становища чоловіків так жінок, використовуючи різноманітні кількісні та якісні дані. Він визначає потенційний вплив політик і програм на ці відмінності [26, с. 1].

За допомогою систематичного застосування гендерного аналізу фахівці, дослідники, аналітики політики, надавачі послуг спроможні поліпшувати свою роботу і досягати кращих результатів, бо стають чутливішими до конкретних потреб та життєвих обставин громадян. Тож гендерний аналіз має мати значно ширше застосування за межами процесу прийняття рішень щодо політики. Цілком слушно зазначав О. Рудік необхідність перейти до більш гнучкої моделі застосування гендерного аналізу, незалежно від ролі чи функції публічного службовця [19, с. 47].

Автори статті пропонують застосувати гендерний аналіз як інструмент управління соціальним розвитком в умовах війни. Соціальний розвиток є одним із пріоритетних напрямів і ключових завдань публічного управління. Об’єктом управління соціальним розвитком є такі підсистеми, як соціально-групова (соціально-статусна, територіально-поселенська, демографічна тощо) структура населення, соціальні відносини, соціальна сфера. Серед показників соціального розвитку є індикатори гендерної рівності. Гендерна рівність є одним із принципів Європейського Союзу, спрямованим на захист кожного громадянина та бізнесу, що дуже важливо у контексті надання Україні в червні 2022 р. статусу кандидата в члени Євросоюзу. Ми поділяємо висновок Л. Кобелянської, О. Суслової, О. Єні, І. Скорбун, що запорукою соціального розвитку в Україні є забезпечення рівного доступу чоловіків і жінок до процесу прийняття рішень [24, с. 8].

Управління соціальним розвитком – розробка, координація, цілеспрямованість та реалізація взаємоузгоджених, скоординованих за ресурсами та терміном програм, планів і проєктів розвитку. Управління соціальним розвитком спрямоване на відтворення і вдосконалення людського капіталу, тобто забезпечення позитивного природного приросту населення, зниження рівня соціальних загроз для його розвитку, поліпшення якості здоров’я. Також завданням соціального управління є розвиток системи надання соціальних послуг населенню (зокрема, медичних, освітніх, розвитку культури та духовності суспільства) та соціальної інфраструктури (сукупність галузей: освіта, охорона здоров’я, культура, мистецтво, житлове і комунальне господарство, торгівля та інші; і підприємств, що функціонально забезпечують нормальну життєдіяльність населення: комунально-побутове господарство населених пунктів).

В умовах широкомасштабної агресії Російської Федерації проти України кардинально змінилася соціальна та демографічна структура населення, були суттєво зруйновані соціальна інфраструктура та соціальні зв'язки. Застосування першої частини методу гендерного аналізу "репрезентація" засвідчило, що в соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, соціальні служби, сфера соціальної допомоги) існує горизонтальна гендерна сегрегація зайнятості. Із регіонів ведення бойових дій та окупації евакуювалося 8 млн. внутрішньо переміщених осіб, емігрувало понад 6,5 млн біженців, серед яких в основному (90 %) жінки та діти. Зменшення фахівців соціальної сфери у зазначених регіонах призвело до тимчасового призупинення роботи більшості органів державного управління, місцевого самоврядування у соціальній сфері (Департаментів/управлінь соціального захисту населення; служб у справах дітей), державних/комунальних установ із надання соціальних послуг (центрів соціальних служб, центрів надання адміністративних послуг), зменшення переліку медичних послуг, закриття значної кількості аптек. Збільшилося навантаження на співробітників (в основній своїй масі жінок, які залишилися) територіальних центрів надання соціальних послуг. Гендерна горизонтальна сегрегація в умовах війни стала загрозою для здійснення публічно-управлінських функцій у соціальній сфері. Виникла потреба в створенні відмінного від існуючого механізму надання соціальних послуг. За надзвичайних умов зросла значущість горизонтальної комунікативної взаємодії, інформаційно-комунікативних технологій у соціальній сфері – комунікативного менеджменту в соціальній сфері суспільства з метою узгодження соціальних відносин, інтересів і потреб індивідуумів, соціальних груп тощо [20, с. 103–104].

Росія, будучи державою-учасницею Женевських конвенцій про захист жертв війни, зухвало порушує норми та принципи міжнародного гуманітарного права в Україні. Це стосується, зокрема, основної норми ведення війни щодо забезпечення поваги й захисту цивільного населення та цивільних об'єктів та спрямування дій тільки проти воєнних об'єктів [10, ст. 48, 51, 52, 57]. За даними міських голів деяких міст російськими агресорами вбито цивільних громадян: у Маріуполі – 21 000 осіб, в Ірпені – 1000 осіб, у Харкові – більше 1000 осіб; у Чернігові – 700 осіб; у Бучі – 400 осіб, у Миколаєві – більше 100 осіб [11; 23]. За офіційними даними Міністерства внутрішніх справ, від початку повномасштабного вторгнення РФ внаслідок дій російських військ в Україні загинуло понад 7 тис. мирних жителів та щонайменше 5,5 тисяч отримали поранення [12]. Серед загиблих і поранених цивільних громадян у 1,5 рази більше чоловіків [1]. Значна надсмертність чоловіків у репродуктивному віці в Україні в умовах російсько-української війни загрожує втратою репродуктивного потенціалу нації. Не можна не погодитися з висновком Н. Рингач щодо втрати репродуктивного потенціалу нації через надсмертність чоловіків опосередковано – через обмеження або неспроможність народження дітей жінками, які залишилися без пари. Виникає необхідність пріоритетності такого напряму управління соціальним розвитком, як державного управління охороною громадського здоров'я [18, с. 147–148].

На 20 % тимчасово захоплених територій російські агресори вчиняють сексуальне насильство. З квітня 2022 р. за підтримки ЮНІСЕФ розпочала роботу спеціальна телефонна лінія Уповноваженого з прав людини для надання психологічної допомоги. До Офісу уповноваженого з прав людини у першій половині квітня надійшло близько 400 звернень від постраждалих від сексуального

насилства з боку російських загарбників на території Київської, Херсонської, Харківської областей [13]. Сексуальне насильство використовується російськими військами як знаряддя війни. Від нього непропорційно більше постраждали жінки. Уповноважена з прав людини Л. Денісова прокоментувала розповіді постраждалих жінок: “коли їх гвалтували, всі ці виродки говорили про те, що “ми зробимо таким чином, щоб ви жодного разу не захотіли більше допустити до себе чоловіків, щоб потім у вас діти ніколи не народжувались” [9]. Такі дії окупантів з метою вплинути на бажання або здатність українських дівчат і жінок народжувати дітей мають ознаки геноциду українського народу, загрожують втратою репродуктивного потенціалу нації. Фізичний і психічний стан на окупованих територіях постраждалих від сексуальних нападів із використанням зброї, зґвалтувань (особливо групових) на очах дітей /батьків; відсутність доступу до ліків, медичної і психологічної допомоги; примусова вагітність спричиняють зменшення тривалості життя (зокрема, через суїциди) та народжуваності у жертв зґвалтувань фертильного віку; здорожчання лікування від хвороб. Погіршення умов життя, зростання стресових станів в Україні підривають систему громадського здоров'я.

У контексті управління соціальним розвитком в Україні ще з 2017 р. було розроблено навчальні програми про Резолюцію Ради Безпеки ООН 1325 з метою включення їх до навчальних планів у заклади вищої освіти сектору безпеки та оборони; тренінги для співробітників збройних сил та правоохоронних органів, відповідальних за боротьбу з сексуальним насильством, пов'язаним з військовим конфліктом, стандартні оперативні процедури для захисних та реабілітаційних заходів для жінок, що постраждали від конфліктів; тренінги щодо участі жінок у миротворчій діяльності для миротворчого персоналу [12, с. 46]. 3 травня 2022 р. між Кабінетом Міністрів України та Організацією Об'єднаних Націй було підписано Меморандум про співробітництво щодо запобігання та протидії сексуальному насильству в умовах конфлікту. У рамках такого співробітництва планується створення спеціалізованих центрів надання допомоги громадянам, які постраждали від сексуального насильства під час російського вторгнення та напрацювання єдиної методології роботи в таких центрах [22].

Застосування другої частини методу гендерного аналізу “ресурси” показало, що внаслідок воєнних дій непропорційно високих збитків зазнали підприємства роздрібної торгівлі нехарчовими продуктами, сфери послуг (зокрема, перукарні), готельно-туристичного сектору, ресторанного бізнесу. Оскільки саме жінки становлять переважну більшість як штатних працівників, так і керівників цих підприємств, то вони зазнали значних втрат через припинення діяльності в цих сферах. Жінки володіють лише 22 % бізнесу і керують 6 % великого бізнесу в Україні [17, с. 64]. Щоб послабити негативний вплив від зменшення кількості медичних послуг, у месенджерах розповсюджувалася інформація про лікарів-терапевтів і лікарів вузьких спеціальностей (телефони, ім'я, по-батькові) з метою надання медичних консультацій телефоном. Серед пріоритетів розвитку системи охорони здоров'я України в умовах воєнного стану стало здоров'я матері та новонародженого [2, с. 56].

У багатьох населених пунктах було призупинено рух громадського транспорту. Припинення перевезення пасажирів громадським транспортом (маршрутними автобусами, таксі, метро) значно вплинуло на зайнятість і рівень доходів чоловіків, тому що саме вони становлять переважну більшість

штатних працівників, а також керівників комунальних/приватних підприємств в цій галузі. Водночас, оскільки загалом жінки частіше пересуваються громадським транспортом або ж пішки, а чоловіки – частіше на автомобілях [16], то відсутність громадського транспорту стала перешкодою для жінок щодо виходу на робочі місця.

На підставі двох попередніх етапів гендерного аналізу можна засвідчити в “реаліях” наявність гендерного дисбалансу в соціальній сфері, що укорінює нерівність між чоловіками та жінками. Спостерігається поглиблення горизонтальної гендерної сегрегації праці: кількість жінок, які працюють у соціальній сфері (у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціальних службах), зросла з 74 % (у 1990-х рр.) до 81,5 % (у 2021 р.) [5, с. 138; 15]. Існуючий стан соціальних відносин є результатом гендерно-нейтрального управління соціальним розвитком, що не використовує гендерного підходу, моніторингу гендерного балансу в соціальній сфері. В умовах війни збереження гендерної горизонтальної сегрегації праці у соціальній сфері, гендерної нерівності загрожує соціальній безпеці суспільства.

Для ефективного управління соціальним розвитком необхідне посилення контролю за виконанням антидискримінаційного законодавства, що підвищить ймовірність зайнятості жінок у “чоловічих” професіях, зменшить сегрегацію, збільшить професійну мобільність [25, с. 326]. Позитивні зміни в соціальному розвитку також можливі за запровадження специфічного типу гендерного аналізу, що використовується для проведення соціально-гендерного оцінювання чинної або пропонованої політики (стратегії, програми чи проекту) у тій чи іншій сфері. Він поєднує в собі дві методології, 1) проведення гендерного аналізу та 2) оцінювання соціального впливу. На підставі результатів такого типу аналізу можна нейтралізувати прояви дискримінації будь-якого роду та сприяти просуванню принципів гендерної рівності [14, с. 70–71].

Висновки та перспективи подальших розвідок у зазначеному напрямку. Гендерний аналіз соціальної сфери в умовах широкомасштабної російської агресії дозволив дійти висновку, що наявність горизонтальної гендерної сегрегації праці призвела до зменшення кількості фахівців соціальної сфери, тимчасового призупинення роботи більшості державних/комунальних установ із надання соціальних послуг, закриття значної кількості медичних закладів, аптек, погіршення якості надання соціальних послуг, зокрема зменшення кількості медичних послуг. В умовах російсько-української війни горизонтальна гендерна сегрегація праці в соціальній сфері створила загрози безпосередньо публічному управлінню соціальним розвитком. За надзвичайних умов зросла значущість комунікативного менеджменту в соціальній сфері суспільства.

Російсько-українська війна унеможливила відтворення та вдосконалення людського капіталу, погіршила якість здоров'я населення. Серед загиблих і поранених цивільних громадян, військових домінують чоловіки. Окупація наражає переважно жінок і дівчат на загрозу вчинення над ними сексуального насильства. Загроза втрати репродуктивного потенціалу нації через надсмертність чоловіків, зменшення тривалості життя та народжуваності у жертв згвалтувань фертильного віку на окупованих територіях обумовлює пріоритетність такого напрямку управління соціальним розвитком, як державне управління охороною громадського здоров'я.

Подальші наукові розвідки із зазначеної проблематики будуть присвячені дослідженню застосування методу гендерного аналізу для виявлення потреб різних груп внутрішньо переміщених осіб, включаючи тих, які піддаються різним формам множинної дискримінації (у тому числі вдів, жінок і дівчат з інвалідністю, літніх жінок, жінок, що належать до ромських національних меншин або сексуальних меншин); а також розробленню рекомендацій органам державного управління та місцевого самоврядування з метою покращення управління соціальним розвитком в умовах російсько-української війни та післявоєнного відновлення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. В Україні від початку повномасштабного вторгнення РФ загинув 4031 цивільний – ООН. *Укрінформ*. 2022, 27 трав. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3493801-v-ukraini-vid-pochatku-povnomasstabnogo-vtorgnenna-rf-zaginuiv-4031-civilnij-oon.html> (дата звернення: 12.08.2022).
2. Гавриченко Д. Г. Трансформація пріоритетів розвитку системи охорони здоров'я України в умовах воєнного стану. *Наукові перспективи*. Сер. Державне управління. 2022. Вип. № 5(23). С. 48-60. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-5\(23\)-48-60](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-5(23)-48-60).
3. Гендерна політика в нормативно-правових документах. Ч. 1. / за заг. ред. К. Б. Левченко ; Г. Г. Жуковська, К. Б. Левченко, О. О. Остапенко, О. І. Суслова. Київ, 2020. 186 с.
4. Гендерна політика в системі державного управління : підруч. / за заг. ред. М. М. Білинської ; авт. кол. : М. М. Білинська, Л. В. Гонюкова, Л. О. Воронько та ін. Запоріжжя : Друкарський світ, 2011. 132 с.
5. Гендерний аналіз українського суспільства / авт. кол. : Т. Мельник, Л. Кобелянська, Л. Смоляр [та ін.] ; наук. ред. Т. Мельник. ПРООН, Представництво в Україні. Київ : Златограф, 1999. 293 с.
6. Гендерно-орієнтоване бюджетування: аналіз програм, які фінансуються з бюджету, з позиції гендерної рівності : посіб. для працівн. органів виконавч. влади та місц. самоврядування / авт. Клацер Е., Іваніна Т. ; за ред. О. Кисельова, М. Босніч, О. Давліканова. Київ. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/11557.pdf>.
7. Глосарій і тезаурус Європейського інституту з гендерної рівності / ред. кол. М. Бабак, О. Давліканова, М. Дмитрієва, М. Козир, Л. Компанцева, К. Левченко, М. Скорик, О. Суслова. Київ : "Вістка", 2021. 170 с.
8. Гордійчук Д. Прямі збитки українській інфраструктурі через війну сягають \$114 мільярдів. *Українська правда*. 2022, 8 верес. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/09/8/691298/>
9. Денісова заявила про "масовий характер" фактів зґвалтувань на окупованих військами РФ територіях. *Радіо Свобода*. 2022, 11 квіт. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-denisova-zhertvy-zgvaltuvannia/31797647.html>.
10. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text (дата звернення: 12.08.2022).
11. З початку війни в Харкові та області загинуло більше тисячі цивільних осіб – прокуратура. *Слово і діло*. 2022, 8 серп. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/08/08/novyna/bezpeka/pochatku-vijny-harkovi-ta-oblasti-zahynulo-bilshe-tysyachi-cyvilnyx-osib-prokuratura> (дата звернення: 12.08.2022).
12. З початку повномасштабного вторгнення РФ в Україні загинуло понад 7 тис. цивільних. *Новинарня*. 2022, 3 верес. URL: <https://novynarnia.com/2022/09/03/z-pochatku-povnomasstabnogo-vtorgnennya-rf-v-ukrayini-zagynulo-ponad-7-tys-czyvilnyh/> (дата звернення: 12.08.2022).
13. На тимчасово захоплених територіях загарбники зґвалтували 400 дітей і дорослих – Денісова. *Укрінформ*. 2022, 27 квіт. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3468477-na-timcasovo-zahoplenih-teritoriah-zagarbniki-zgvaltuvali-400-ditei-i-doroslih-denisova.html> (дата звернення: 12.08.2022).
14. Оцінювання соціально-гендерного впливу стратегій, програм і проектів регіонального розвитку : практич. посіб. / М. Колодій та ін. ; за ред. І. Санжаровського. Київ : К.І.С., 2012. 80 с. URL: https://isc.biz.ua/images/НВ/Оcinyvanya_sots_gend_vplivu_WEB.pdf.

15. Проект Державної стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року. URL: <https://www.msp.gov.ua/projects/709/> (дата звернення: 12.08.2022).

16. Расулова О. Міста для жінок і чоловіків. Чому стать має значення, коли йдеться про вулиці. *Куфер: Миський онлайн-журнал*. URL: <https://kufer.media/misto/mista-dlya-zhinok-i-cholovikov-chomu-stat-maye-znachennya-koly-jdetsya-pro-vulytsi/>.

17. Реалізація державної соціальної політики сталого розвитку регіону органами публічної влади України : моногр. / [Л. О. Белова, Д. В. Карамішев, Л. В. Набока та ін.] ; за заг. ред. д.держ.упр., проф. Д.В. Карамішева, к.держ.упр., доц. Л. В. Набока. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2016. 296 с.

18. Рингач Н. Проблема надсмертності чоловіків в Україні: ґендерний аналіз у державному управлінні охороною громадського здоров'я. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 3(8). С. 142–148.

19. Рудік О.М. Інтеграція ґендерного аналізу в урядову діяльність: досвід Канади. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 1–2 (3–4) січень – лютий. С. 41–52.

20. Сичова В. В. Хижняк Л. М. Комунікативний менеджмент у соціальній сфері Харківської області в умовах війни. *Соціальна допомога і соціальна робота: виклики сучасності* : матеріали III Всеукр. наук.-пр. конф. "Соціальна допомога і соціальна робота: виклики сучасності". Луцьк, ЛНТУ, 2022. С. 103–105.

21. Суслова О., Руз Е. Оцінка ґендерного впливу на сектор безпеки та оборони України 2017 року. URL: https://eca.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ECA/Attachments/Publications/2018/Gender%20Impact%20Assessment%20Ukraine%202017_UA_fin.pdf.

22. Україна розширює співпрацю з ООН щодо запобігання та ефективного реагування на сексуальне насильство під час війни / Міністерство внутрішніх справ, 2022, 3 трав. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-rozshiryuye-spivpracyu-z-oon-shchodo-zapobigannya-ta-efektivnogo-reaguvannya-na-seksualne-nasilstvo-pid-chas-vijni-mvs> (дата звернення: 12.08.2022).

23. Українські міста в облозі / Ukraine House Davos. URL: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&fbclid=IwAR39K5tiZdcTQXsG-j3EVapJUomWwrbw-U7bCQtDteCqW54-taQ1Zl-CfNm&v=htFVmF6zXzl&feature=youtu.be> (дата звернення: 12.08.2022).

24. Участь жінок у політиці та процесі прийняття рішень в Україні. Стратегії впливу / Л. Кобелянська, О. Суслова, О. Єні, І. Скорбун ; Український жіночий фонд. Київ, 2011. 41 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/7/85975.pdf>

25. Bukina T., Kravchenko I., Slinko T., Chupruna L., Sychova V. Analysis of gender equality in professional activity. *Laplace em Revista (International)*, vol. 7, n. 2, May.-Aug. 2021, p. 318–330 (WoS). URL: https://www.researchgate.net/publication/350506105_Analysis_of_gender_equality_in_professional_activities.

26. Gender Based Analysis Guide. URL: <http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/eco-bce/WI-DQF/pdf/en/GenderAnalysis2003.pdf>.

27. Goniukova L., Shpineva Yu. Gender analysis as a method of public administration system. *Social and Human Sciences. Polish-Ukrainian scientific journal*. 2017. 02 (14). URL: [https://sp-sciences.io.ua/s2614419/goniukova_lilia_shpineva_yulia_2017_gender_analysis_as_a_method_of_public_administration_system_social_and_human_sciences_polish-ukrainian_scientific_journal_02_14_\(accessed_08_July_2017\)](https://sp-sciences.io.ua/s2614419/goniukova_lilia_shpineva_yulia_2017_gender_analysis_as_a_method_of_public_administration_system_social_and_human_sciences_polish-ukrainian_scientific_journal_02_14_(accessed_08_July_2017)).

28. Kumar A. Complementing Gender Analysis Methods. *Journal of Evidence-Informed Social Work*, 2016. 13. P. 99–110. DOI: <https://doi.org/10.1080/15433714.2014.997097>.

29. McNutt K. An integrated approach to gender equality: From gender-based analysis to gender mainstreaming. Johnson/Shoyama Graduate School of Public Policy JSGS Working Paper Series, 2010. URL: http://www.schoolofpublicpolicy.sk.ca/_documents/outreach_event_announcements/working_paper_series/WPS2_McNutt.pdf.

30. Toolkit on Mainstreaming Gender Equality in EC Development Cooperation, Section 3: Glossary of gender and development terms URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/toolkit-mainstreaming-gendersection-3_en.pdf.

Стаття надійшла до редакції 15.08.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 15.09.2022 р.

V. V. Sychova,

*Dr Habil. of Public Administration, Full Professor,
Professor of sociology of management and social work Department,
V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine
e-mail: vvs2679@ukr.net <https://orcid.org/0000-0001-5001-8389>*

L. V. Honiukova,

*Dr Habil. of Public Administration, Full Professor,
Professor of the Department of Public Policy,
Taras Shevchenko Kyiv National University, Kyiv, Ukraine
e-mail: gonyukova@ukr.net <https://orcid.org/0000-0001-9474-5780>*

GENDER ANALYSIS IN THE MANAGEMENT OF SOCIAL DEVELOPMENT IN THE CONDITIONS OF RUSSIA'S ARMED AGGRESSION AGAINST UKRAINE

Annotation. The article is devoted to the study of the application of gender analysis in the management of social development in the conditions of Russia's armed aggression against Ukraine. It was substantiated that gender analysis should be more widely applied outside the political decision-making process. Further development took place using the "3 P method" for the analysis of problems and features of public management of social development in the conditions of war was further developed. This allows us to consider gender analysis as a tool for managing social development in the conditions of the Russian-Ukrainian war.

It was revealed that the horizontal gender segregation of labor inherent in Ukraine has deepened since the 1990s, and after the evacuation/emigration of girls and women in the course of large-scale Russian aggression, it led to regressive social development. This is confirmed by the temporary suspension of the work of most authorities in the field of social protection, state/municipal institutions, structures in the social sphere, the closure of a significant number of medical institutions, pharmacies, the deterioration of the quality/reduction of the number of social services. It was established that in the conditions of the Russian-Ukrainian war, the horizontal gender segregation of labor in the social sphere created threats to the direct public management of social development. Under extraordinary conditions, the importance of horizontal communicative interaction, communicative management in the social sphere of society has increased.

It has been proven that the Russian-Ukrainian war made it impossible to reproduce and improve human capital, and worsened the quality of health of the Ukrainian population. The murders of civilians by the aggressor country, the significant excess mortality of men in reproductive age, the consequences of sexual violence against women and girls by Russians in the occupied territories undermine the public health system, threaten the loss of the reproductive potential of the Ukrainian nation. It was found that the deliberate destruction of civilian objects (especially social infrastructure) by shelling from Russia worsened the financial situation of all Ukrainian citizens, but to a greater extent women.

It is suggested, that the priority direction of social development management should be state management of public health protection after the war.

Keywords: *gender analysis, management of social development, public management, Russian-Ukrainian war, social sphere, horizontal gender segregation of labor, public health.*

REFERENCES

1. V Ukraini vid pochatku povnomashtabnoho vtorhnennia rf zahynuv 4031 tsyvilnyj – OON [4,031 civilians have died in Ukraine since the beginning of the full-scale rf invasion – UN] (2022). *Ukrinform – Ukrinform*. May 27. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3493801-v-ukraini-vid-pochatku-povnomashtabnoho-vtorhnennia-rf-zagynuv-4031-civilnij-oon.html> (data zvernennia: 12.08.2022) [in Ukrainian].
2. Havrychenko, D.H. (2022). Transformatsiia priorytetiv rozvytku systemy okhorony zdorov'ia Ukrainy v umovakh voiennoho stanu [Transformation of the development priorities of the health care system of Ukraine in the conditions of martial law]. *Naukovi perspektyvy. Ser. Derzhavne upravlinnia – Scientific perspectives. Ser. Governance, issue no. 5 (23), 48-60*. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-5\(23\)-48-60](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-5(23)-48-60) [in Ukrainian].
3. Genderna polityka v normatyvno-pravovykh dokumentakh [Gender policy in normative and legal documents]. (2020). Part 1. / K.B. Levchenko, H.G. Zhukovska, K.B. Levchenko, O.O. Ostapenko, O.I. Suslov (Eds.). Kyiv [in Ukrainian].

4. Genderna polityka v systemi derzhavnoho upravlinnia: pidruchnyk [Gender policy in the state administration system: tutorial] (2011). / M.M. Bilynska (Ed.); author coll.: M.M. Bilynska, L.V. Honyukova, L.O. Voronko others. Zaporizhzhia: Printing world [in Ukrainian].

5. Gendernyj analiz ukraïnskoho suspilstva [Gender analysis of Ukrainian society] (1999) / autocol: T. Melnyk, L. Kobelyanska, L. Smolyar [and others]; T. Melnyk (Ed.); UNDP, Representation in Ukraine. Kyiv: Zlatograph [in Ukrainian].

6. Genderno-orientovane biudzhetuvannia: analiz prohram, iaki finansuiutsia z biudzhetu, z pozytsii gendernoï rïvnosti: posib. dlia pratsivn. orhaniv vykonavch. vlady ta mists. samovriaduvannia [Gender-oriented budgeting: analysis of programs financed from the budget from the perspective of gender equality: manual. for employees executive bodies government and local self-government] [Klatser, E., Ivanina, T.; O. Kiselyova, M. Bosnich, O. Davlikanova (Eds.). (n.d.). Kyiv. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/11557.pdf> [in Ukrainian].

7. Hlosarij i tezaurus Yevropejskoho instytutu z gendernoï rïvnosti [Glossary and thesaurus of the European Institute for Gender Equality] (2021). [M. Babak, O. Davlikanova, M. Dmitrieva, M. Kozyr, L. Kompantseva, K. Levchenko, M. Skoryk, O. Suslova; update view (Eds.)]. Kyiv [in Ukrainian].

8. Hordijchuk, D. (2022). Priami zbytky ukraïnskij infrastrukturi cherez vijnu siahaiut' \$114 miardiv [Direct damage to Ukrainian infrastructure due to the war reaches \$114 billion]. *Ukraïnska pravda – Ukrainian Pravda, September, 8*. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/09/8/691298/> [in Ukrainian].

9. Denisova zaiavyla pro “masovyj kharakter” faktiv zgvaltuvan na okupovanykh vijskamy RF terytoriiakh [Denisova stated about the “massive nature” of rapes in the territories occupied by the Russian army] (2022). *Radio Svoboda – Radio Svoboda, April 11*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-denisova-zhertvy-zgvaltuvannia/31797647.html> [in Ukrainian].

10. Dodatkovyj protokol do Zhenevskykh konventsij vid 12 serpnia 1949 r., scho stosuietsia zakhystu zhertv mizhnarodnykh zbrojnykh konfliktiv (Protokol I) [Additional Protocol to the Geneva Conventions of August 12, 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)] (1977). *June 8*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text (data zvernennia: 12.08.2022) [in Ukrainian].

11. Z pochatku vijny v Kharkovi ta oblasti zahynulo bilshe tysiachi tsyvilnykh osib – prokuratura [Since the beginning of the war, more than a thousand civilians have died in Kharkiv and the region – prosecutors office] (2022). *Slovo i dilo – Word and deed, August 8*. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/08/08/novyna/bezpeka/pochatku-vijny-xarkovi-ta-oblasti-zahynulo-bilshe-tysiachi-cyvilnyx-osib-prokuratura> (data zvernennia: 12.08.2022) [in Ukrainian].

12. Z pochatku povnomasshtabnoho vtornhennia RF v Ukraini zahynulo ponad 7 tys. tsyvilnykh [Since the beginning of the full-scale invasion of the Russian Federation in Ukraine, more than 7,000 civilians have died] (2022). *Novynarnia – Newsroom, September 3*. URL: <https://novynarnia.com/2022/09/03/z-pochatku-povnomasshtabnogo-vtornhennia-rf-v-ukrayini-zagynulo-ponad-7-tys-czyvilnyh/> (data zvernennia: 12.08.2022) [in Ukrainian].

13. Na tymchasovo zakhoplenykh terytoriiakh zaharbnyky zgvaltuvaly 400 ditej i doroslykh – Denisova [In the temporarily occupied territories, the invaders raped 400 children and adults – Denisova] (2022). *Ukrinform – Ukrinform, April, 27*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3468477-na-timchasovo-zahoplenih-teritoriah-zagarnbnyky-zgvaltuvaly-400-ditej-i-doroslih-denisova.html> (data zvernennia: 12.08.2022) [in Ukrainian].

14. Otsiniuvannia sotsialno-hendernoho vplyvu stratehij, prohram i proektiv rehionalnoho rozvytku: prakt. posib [Assessment of social and gender impact of regional development strategies, programs and projects: practice. manual] (2012) / M. Kolodij ta in.; za red. I. Sanzharovskoho, I. Sanzharovskiy (Eds.)]. Kyiv. URL: https://isc.biz.ua/images/HB/Ocinyvanya_sots_gend_vplyvu_WEB.pdf [in Ukrainian].

15. Proekt Derzhavnoi stratehii zabezpechennia rïvnykh prav ta mozhlyvostej zhinok i cholovikiv na period do 2030 roku [Draft of the State Strategy for ensuring equal rights and opportunities for women and men for the period up to 2030]. URL: <https://www.msp.gov.ua/projects/709/> (data zvernennia: 12.08.2022) [in Ukrainian].

16. Rasulova, O. Mista dlia zhinok i cholovikiv. Chomu stat maie znachennia, koly jdetsia pro vulytsi [Cities for women and men. Why gender matters when it comes to the streets]. *Kufer: Miskyj onlajn-zhurnal – Kufer: City online magazine*. URL: <https://kufer.media/misto/mista-dlya-zhinok-i-cholovikiv-chomu-stat-maye-znachennia-koly-jdetsya-pro-vulytsi/> [in Ukrainian].

17. Realizatsiia derzhavnoi sotsialnoi polityky staloho rozvytku rehionu orhanamy publichnoi vlady Ukrainy: monohr. [Implementation of the state social policy of sustainable development of the

- region by public authorities of Ukraine: monogr] (2016). / L.O. Belova, D.V. Karamyshev, L.V. Naboka, etc.; D.V. Karamysheva, L.V. Naboka (Eds.). Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr" [in Ukrainian].
18. Rynhach, N. (2008). Problema nadsmeretnosti cholovikiv v Ukraini: gendernyj analiz u derzhavnomu upravlinni okhoronoiu hromadskoho zdorovia [The problem of male mortality in Ukraine: gender analysis in the public administration of public health protection]. *Stratehichni priorytety – Strategic priorities*, no. 3 (8), 142–148 [in Ukrainian].
19. Rudik, O.M. (2014). Intehratsiia gendernoho analizu v uriadovu diialnist: dosvid Kanady [Integrating gender analysis into government activities: the Canadian experience]. *Aspekty publichnoho upravlinnia – Aspects of public administration*, no. 1–2 (3–4). January – February, 41–52 [in Ukrainian].
20. Sychova, V.V., Khyzhniak, L.M. (2022). Komunikatyvnyj menedzhment u sotsialnij sferi Kharkivskoi oblasti v umovakh vijny. *Sotsialna dopomoha i sotsialna robota: vyklyky suchasnosti: Materialy III Vseukr. nauk.-pr. konf. Proceedings of the III All-Ukrainian. science.-prof. conf. "Social assistance and social work: modern challenges"*, 103–105. Lutsk: LNTU [in Ukrainian].
21. Suslova, O., Ruz, E. (2018). Otsinka gendernoho vplyvu na sektor bezpeky ta oborony Ukrainy 2017 roku [Assessment of the gender impact on the security and defense sector of Ukraine in 2017]. URL: https://eca.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ECA/Attachments/Publications/2018/Gender%20Impact%20Assessment%20Ukraine%202017_UA_fin.pdf [in Ukrainian].
22. Ukraina rozshyriuie spivpratsiu z OON schodo zapobihannia ta efektyvnoho reahuvannia na seksual'ne nasytstvo pid chas vijny, – MVS (2022) [Ukraine expands cooperation with the UN on prevention and effective response to sexual violence during war, Ministry of Internal Affairs] / *Ministerstvo vnutrishnikh sprav: Sajt Ministry of Internal Affairs: Website*, May 3. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-rozshiryuye-spivpracyu-z-oon-shchodo-zapobigannya-ta-efektivnogo-reahuvannya-na-seksualne-nasilstvo-pid-chas-vijni-mvs> (data zvernennia: 12.08.2022) [in Ukrainian].
23. Ukrainski mista v oblizi [Ukrainian cities under siege]. *Ukraine House Davos*. URL: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&fbclid=IwAR39K5tZdcTQXsG-j3EVapJUomWwrbw-U7bCQtDteCqW54-taQ1ZI-CfNM&v=hTFVmF6zXzI&feature=youtu.be> (data zvernennia: 12.08.2022) [in Ukrainian].
24. Uchast zhinok u politytsi ta protsesi pryjniattia rishen v Ukraini. Stratehii vplyvu [Womens participation in politics and the decision-making process in Ukraine. Influence strategies] (2011) / L. Kobelyanska, O. Suslova, O. Yeni, I. Skorbun; Ukrainian Womens Fund. Kyiv. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/7/85975.pdf> [in Ukrainian].
25. Bukina, T., Kravchenko, I., Slinko, T., Chupruna, L., Sychova, V. (2021). Analysis of gender equality in professional activity. *Laplace em Revista (International)*, vol. 7, 2, May.-Aug., 318–330. URL: https://www.researchgate.net/publication/350506105_Analysis_of_gender_equality_in_professional_activities.
26. Gender Based Analysis Guide. URL: <http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/eco-bce/WI-DQF/pdf/en/GenderAnalysis2003.pdf>.
27. Goniukova, Liliia; Shpineva, Yulia. (2017). Gender analysis as a method of public administration system. *Social and Human Sciences. Polish-Ukrainian scientific journal*, 02 (14). URL: https://sp-sciences.io.ua/s2614419/goniukova_liliia_shpineva_yulia_2017_gender_analysis_as_a_method_of_public_administration_system_social_and_human_sciences_polish-ukrainian_scientific_journal_02_14 (accessed 08 July 2017).
28. Kumar, A. (2016). Complementing Gender Analysis Methods. *Journal of Evidence-Informed Social Work*, 13, 99–110. DOI: <https://doi.org/10.1080/15433714.2014.997097>.
29. McNutt, K. (2010). An integrated approach to gender equality: From gender-based analysis to gender mainstreaming. *Johnson/Shoyama Graduate School of Public Policy JSGS Working Paper Series*. URL: http://www.schoolofpublicpolicy.sk.ca/_documents/outreach_event_announcements/working_paper_series/WPS2_McNutt.pdf.
30. Toolkit on Mainstreaming Gender Equality in EC Development Cooperation, Section 3: Glossary of gender and development terms URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/toolkit-mainstreaming-gendersection-3_en.pdf.

The article was received by the editors 15.08.2022.

The article is recommended for printing 15.09.2022.

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**№ 1 (60)
2022**

Збірник наукових праць

Заснований у 1997 р.
Свідоцтво про Державну реєстрацію
Серія КВ № 15528-4100ПР від 6 липня 2009 р.

Виходить двічі на рік

Відповідальний за випуск
доктор наук з державного управління, професор
Ігор Володимирович Дунаєв

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність
за достовірність наведених фактів, власних імен тощо.
Статті пройшли подвійне «сліпе» рецензування.

Комп'ютерна верстка *В. В. Богатова*

Підписано до друку 30.11.2022. Формат 70x100¹/₁₆. Папір офсетний.
Гарнітура Bookman Old Style. Друк офсетний.
Умов. друк. арк. 11,61. Обл.-вид. арк. 14,2. Наклад 50 прим. Зам.

ХНУ імені В. Н. Каразіна
61022, Харків, майдан Свободи, 4. Тел. 705-24-32
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 3367 від 13.01.09