

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

ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО

№ 1 (33)/2023

збірник наукових праць

Електронний ресурс

STATE FORMATION

№ 1 (33)/2023

collection of scientific works

Electronic edition

Редакційна колегія:

Кармишев Дмитро Васильович, доктор наук з державного управління, професор (Україна)
(головний редактор);
Величко Лариса Юрївна, доктор юридичних наук, доцент (Україна);
Габор Лукс, доктор економічних наук, професор (Угорщина);
Дегтяр Андрій Олегович, доктор наук з державного управління, професор (Україна);
Древаль Юрій Дмитрович, доктор наук з державного управління, професор (Україна);
Дрешпак Валерій Михайлович, доктор наук з державного управління, професор (Україна);
Єлагін Віктор Павлович, доктор наук з державного управління, професор (Україна);
Єрмолаєва Еліта, доктор філософії, доцент (Латвія);
Орлов Олександр Валентинович, доктор наук з державного управління, професор (Україна);
Семенченко Андрій Іванович, доктор наук з державного управління, професор (Україна);
Сичова Вікторія Вікторівна, наук з державного професор (Україна);
Ульянченко Юрій Олександрович, наук з державного (Україна);
Устиновичюс Леонас, доктор габілітований в технічних науках (Литва).

*Затверджено до друку Вченою радою
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
протокол № 10 від 27 червня 2023 р.*

Відповідальні за випуск: Д. В. Кармишев, В. В. Богатова

Державне будівництво : зб. наук. праць ; електронний ресурс. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна. – 2023. – № 1 (33). – 224 с.

*Галузь знань "Публічне управління та адміністрування"
відповідно до чинного переліку галузей знань.*

З 2005 року включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук.

Включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління категорії Б, спеціальність 281 "Публічне управління та адміністрування" – наказ Міністерства освіти і науки України № 89 від 1 лютого 2022 р.

З 2017 року збірник індексується в міжнародній наукометричній базі Index Copernicus International <https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=49377>.

Журнал містить наукові доробки з питань теорії та практики державного управління, регіонального й галузевого управління, кадрової політики у сфері публічного управління, політико-правових засад державного управління, а також надбання світового досвіду з публічного врядування та публічної політики.

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

Editorial board:

Karamyshev Dmytro Vasyliovych, Doctor of Public Administration, Full Professor (Ukraine)
(*Chief Editor*);

Gabor Luks, Doctor of Economic Sciences, Full Professor (Hungary);

Degtyar Andriy Olehovych, Doctor of Public Administration, Full Professor (Ukraine);

Dreval Yuriy Dmytrovych, Doctor of sciences in Public Administration, Full Professor (Ukraine);

Dreshpak Valery Mykhailovych, Doctor of Public Administration, Full Professor (Ukraine);

Orlov Oleksandr Valentinovych, Doctor of sciences in Public Administration, Full Professor (Ukraine);

Semenchenko Andrii Ivanovych, Doctor of Public Administration, Full Professor (Ukraine);

Sychova Viktoriya Viktorivna, Doctor of sciences in Public Administration, Full Professor (Ukraine);

Ulyanchenko Yury Oleksandrovych, Doctor of sciences in Public Administration, Full Professor (Ukraine);

Ustinovichius Leonas, Doctor of technical Sciences (Lithuania);

Velychko Larisa Yuriivna, Doctor of Law, Associate Professor (Ukraine);

Yelagin Victor Pavlovich, Doctor of sciences in Public Administration, Full Professor (Ukraine);

Yermolaeva Elita, Doctor of Philosophy, Associate Professor (Latvia).

*Approved for publication by the Academic Council
Kharkiv National University named after V. N. Karazin,
protocol no. 10 of June 27, 2023*

Responsible for the issue: Karamyshev D. V., Bogatova V. V.

State Formation : coll. of science works ; electronic edition. – Kh. : V. N. Karazin Kharkiv National University. – 2023. – № 1 (33). – 224 p.

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

Since 2005, it has been included in the list of specialized scientific publications of Ukraine, in which the results of dissertations for obtaining the scientific degrees of doctor and candidate of sciences can be published.

Included in the List of scientific and professional publications of Ukraine on public administration category B, specialty 281 " Public management and administration" –
order of the Ministry of Education and Science of Ukraine no. 89 of February 1, 2022

Since 2017, the collection has been indexed in the international scientometric database
Index Copernicus International <https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=49377>

The magazine contains scientific works on the theory and practice of public administration, regional and sectoral administration, personnel policy in the field of public administration, political and legal foundations of public administration, as well as the acquisition of global experience in public administration and public policy.

For scientists, civil servants, listeners, students and teachers who are interested in the problems of public administration.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ФІЛОСОФІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Липовська Н. А., Сахарова К. О., Товмашенко Р. Ф.

ДЕМОКРАТИЧНІ НАСТАНОВИ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ 8

Древаль Ю. Д.

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ 19

Помаза-Пономаренко А. Л., Новіков В. О.

ШЛЯХИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ВІД ІНФОРМАЦІЙНИХ ЗАГРОЗ ДО ГІБРИДНИХ ВІЙН 26

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА ГАЛУЗЕВЕ УПРАВЛІННЯ

Драган І. В., Дацій Н. В., Драган І. О.

ФОРМУВАННЯ НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНИМ РОЗВИТКОМ АПК УКРАЇНИ 38

Ковальчук В. Г.

УПРАВЛІНСЬКИЙ ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА ТРАНСФОРМАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ У ФІНАНСОВОМУ СЕКТОРІ УКРАЇНИ 49

Боковикова Ю. В.

ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В УМОВАХ СУЧАСНОСТІ..... 61

Ляшевська О. І.

ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМНОГО ДЕРЖАВНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ ТА РОЗРОБКА УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ПО ВДОСКОНАЛЕННЮ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ 72

Грей В. Ю.

НАПРЯМИ ТА МЕТОДИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ 84

Нищенко Є. В.

АНАЛІЗ ФУНКЦІЙ АДАПТИВНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МАЙНОВИМИ ВІДНОСИНАМИ 91

КАДРОВА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Карамішев Д. В., Гордієнко Л. П.

ПРОФЕСІЙНИЙ СТАНДАРТ «БОЙОВИЙ МЕДИК» ЯК ЧИННИК УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В СИСТЕМІ МЕДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИЛ ОБОРОНИ УКРАЇНИ 102

Суворов В. П.

БАГАТОРІВНЕВЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПОЛІТИК ЩОДО РОЗБУДОВИ УКРАЇНИ НА СУБНАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ 119

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:

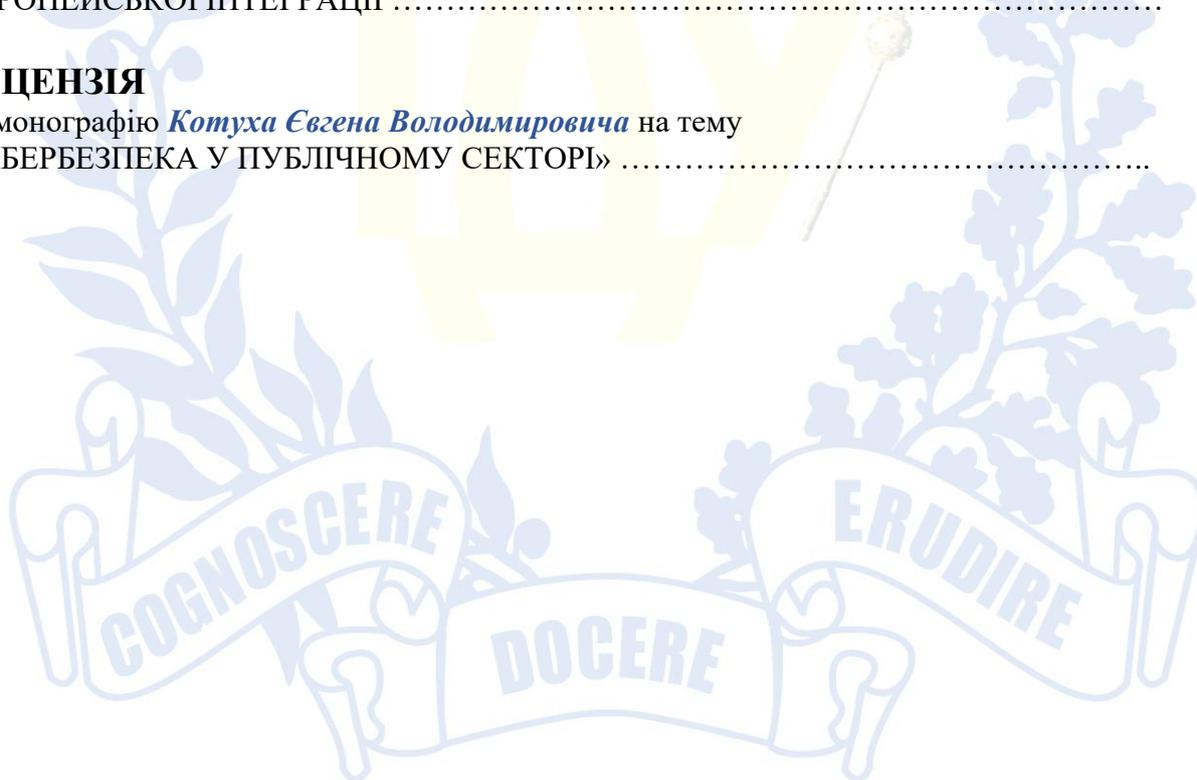
ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Красников Є. В.

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ: СВІТОВИЙ ДОСВІД 132

Веретельников І. О.

СВІТОВІ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОГО СЕКТОРА 148

**СОЦІАЛЬНІ ТА ГУМАНІТАРНІ СКЛАДОВІ
СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ***Бородін Є. І., Третяк Я. С.*ІНІЦІАЛІЗАЦІЯ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ МОЛОДІ В ПУБЛІЧНОМУ
УПРАВЛІННІ 163*Хожило І. І.*ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД У РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ
В УКРАЇНІ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ 174*Соболь Р. Г.*РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА НА СТРАХОВОМУ РИНКУ В УМОВАХ ГІБРИДНИХ
ЗАГРОЗ 187*Древаль В. Ю.*ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ НАРОДОВЛАДДЯ ТА
РЕСУРС ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ВЛАДАРЮВАННЯ 197*Замчий С. В.*ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ
ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ 203**РЕЦЕНЗІЯ**на монографію *Котуха Євгена Володимировича* на тему
«КІБЕРБЕЗПЕКА У ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ» 220

CONTENTS

THEORY AND PHILOSOPHY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Lypovska N. A., Sakharova K. O., Tovmashenko R. F.

DEMOCRATIC GUIDELINES FOR PUBLIC POLICY ACTORS IN THE CONTEXT OF TRANSFORMATIONS OF SOCIETY 8

Dreval Y. D.

METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF THE PARTICIPATION OF THE SUPREME COUNCIL OF UKRAINE IN THE STATE ADMINISTRATION OF THE SPHERE OF LABOR PROTECTION 19

Pomaza-Ponomarenko A. L., Novikov V. O.

WAYS OF TRANSFORMING INSTITUTIONAL MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE: FROM INFORMATION THREATS TO HYBRID WARS 26

REGIONAL AND BRANCH MANAGEMENT

Dragan I. V., Datsii N. V., Dragan I. O.

FORMATION DIRECTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF STRATEGIC DEVELOPMENT OF UKRAINIAN AGRICULTURAL COMPLEX 38

Kovalchuk V. G.

MANAGEMENT IMPACT OF THE STATE ON TRANSFORMATION PROCESSES IN THE FINANCIAL SECTOR OF UKRAINE 49

Bokovykova, Yu. V.

ISSUES OF IMPLEMENTING SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS IN THE CURRENT CONTEXT 61

Liashevskaya O. I.

IMPLEMENTATION OF SYSTEMIC STATE ANTI-CRISIS MANAGEMENT AND DEVELOPMENT OF MANAGEMENT DECISIONS FOR IMPROVING MECHANISMS OF PUBLIC ANTI-CRISIS MANAGEMENT IN UKRAINE 72

Hrei V. Yu.

DIRECTIONS AND METHODS OF THE SYSTEM OF STATE REGULATION OF THE AGRICULTURAL SECTOR OF THE ECONOMY 84

Nyshchenko Ye. V.

ANALYSIS OF THE FUNCTIONS OF THE ADAPTIVE PROPERTY MANAGEMENT SYSTEM 91

PERSONNEL POLICY IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Karamyshev D. V., Hordiienko L. P.

PROFESSIONAL STANDARD «COMBAT MEDIC» AS A FACTOR OF QUALITY MANAGEMENT IN THE MEDICAL SUPPLY SYSTEM OF THE UKRAINIAN DEFENSE FORCES 102

Suvorov V. P.

MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF EUROPEAN POLICIES REGARDING THE DEVELOPMENT OF UKRAINE AT THE SUBNATIONAL LEVEL 119

GLOBAL EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Krasnykov Ye. V.

REFORM OF PUBLIC SERVICE PROVISION SYSTEMS: WORLDWIDE EXPERIENCE 132

Veretelnikov I. O.

GLOBAL MODELS OF STATE REGULATION OF THE BANKING SECTOR 148

SOCIAL AND HUMANITARIAN COMPONENTS OF SOCIAL DEVELOPMENT

Borodin Y. I., Tretiak Y. S.

INITIALIZATION OF CIVIC IDENTITY OF YOUTH IN PUBLIC ADMINISTRATION 163

Khozhylo I. I.

PROGRAM-TARGET APPROACH TO THE DEVELOPMENT OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS IN UKRAINE DURING THE PERIOD OF MARITAL STATUS 174

Sobol R. G.

REGULATORY POLICY ON THE INSURANCE MARKET IN CONDITIONS OF HYBRID THREATS 187

Dreval V. Yu.

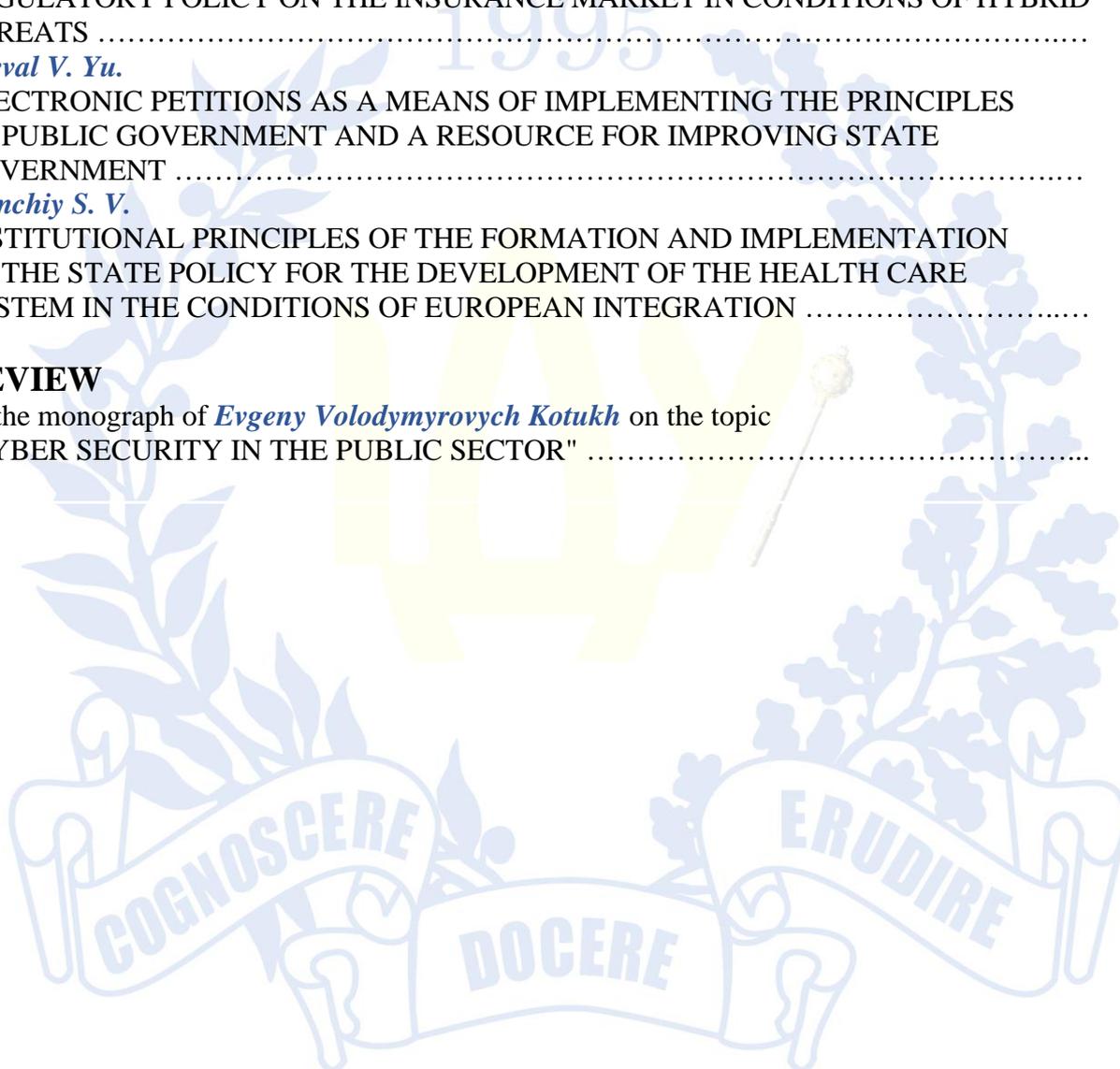
ELECTRONIC PETITIONS AS A MEANS OF IMPLEMENTING THE PRINCIPLES OF PUBLIC GOVERNMENT AND A RESOURCE FOR IMPROVING STATE GOVERNMENT 197

Zamchiy S. V.

INSTITUTIONAL PRINCIPLES OF THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF THE HEALTH CARE SYSTEM IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION 203

REVIEW

on the monograph of *Evgeny Volodymyrovych Kotukh* on the topic "CYBER SECURITY IN THE PUBLIC SECTOR" 220



ТЕОРІЯ ТА ФІЛОСОФІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-01>

УДК 327.8

Липовська Наталія Анатоліївна,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування
НТУ «Дніпровська політехніка»,
пр. Дмитра Яворницького, 19, м. Дніпро, 49005, Україна,
e-mail: lina85775@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-9288-4733>

Сахарова Катерина Олександрівна,
доктор філософії,
доцент кафедри психології та педагогіки
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ,
просп. Гагаріна, 26, м. Дніпро, 49005, Україна,
<https://orcid.org/0000-0002-3838-5730>

Товмашенко Роман Федорович,
аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
НТУ «Дніпровська політехніка»,
пр. Дмитра Яворницького, 19, м. Дніпро, 49005, Україна
<https://orcid.org/0009-0004-6712-5999>

ДЕМОКРАТИЧНІ НАСТАНОВИ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

Анотація. У статті досліджується проблема зміцнення демократичних настанов суб'єктів публічної політики в умовах суспільних трансформацій з урахуванням ризиків воєнного часу.

У процесі аналізу теоретичних підходів до аналізу поняття «публічна політика» з'ясовано, що публічна політика представляється свідомим і цілеспрямованим регулюванням державних справ і колективних ресурсів державою і суспільством. Розглянуто така публічна політика, сутністю якої є публічна діяльність. Остання розуміється як репрезентована в публічній сфері активність політичних та неполітичних акторів, які через взаємодію прагнуть реалізувати власний інтерес.

Як цитувати: Липовська Н. А., Сахарова К. О., Товмашенко Р. Ф. Демократичні настанови суб'єктів публічної політики в умовах суспільних трансформацій. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 8–18. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-01>

In cites: Lypovska, N.A., Sakharova, K.O., Tovmashenko, R.F. Democratic guidelines for public policy actors in the context of transformations of society. *State Formation*, no. 1 (33), 8–18. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-01> [in Ukrainian].

© Липовська Н. А., Сахарова К. О., Товмашенко Р. Ф., 2023

Обґрунтовано, що проблема формування демократичних настанов суб'єктів публічної політики, вирішується у зв'язку з визначенням суб'єктивного статусу осіб – активних учасників демократичного розвитку суспільства, а також з виявленням форми реалізації демократичної позиції в політико-правовій діяльності людини, задоволенням потреби реалізації політичних прав та необхідністю виконання політичних обов'язків.

Розглянуто феномен сучасних демократій та причини її вразливості. Обґрунтовано способи підтримки сталого політично-демократичного процесу, зокрема юридичне закріплення та законодавче забезпечення політичних прав громадян.

Розглянуто два інституційні виміри політико-правового феномену відповідальності: відповідальність держави та її органів перед особою (людиною і громадянином) у випадках порушення її прав і свобод і у відшкодуванні заподіяної їй шкоди; відповідальність індивіда перед державою, яка виникає як у разі вчиненого правопорушення, так і є неявною в кожному суспільно значущому вчинку особи.

Доведено, що представницька демократія і партисипативна політика передбачають не тільки радикальні зміни в політичній свідомості мас, а й формування нового типу політичного суб'єкта, який сприймає власні політичні права в поєднанні з обов'язками, який має потребу бути відповідальним громадянином, який визнає силу свого голосу в прийнятті рішень владою.

Участь у публічній політиці має стати імперативом демократичної культури політичної поведінки українців, побудованої на фундаменті демократичних настанов.

Ключові слова: публічна політика, публічне управління, громадянське суспільство, демократичні настанови, суб'єкти публічної політики.

Постановка проблеми. Війна росії проти України – це екзистенційна війна тоталітаризму проти демократії, безкомпромісна та безжальна. Захищаючи демократію на фронті, чи зможемо ми розвинути демократичні настанови всередині країни? 3 жовтня 2023 р. Кабінет Міністрів України оприлюднив документ з назвою «Концепт посилення стійкості демократії» [4], але наразі не напрацьовано реальних нормативно-правових актів, які могли б забезпечити його імплементацію, да й сам документ, на думку експертів, потребує удосконалення. Отже, набуває актуальності дискусія про зміцнення демократичних настанов суб'єктів публічної політики в умовах суспільних трансформацій та ризиків воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У процесі аналізу теоретичних підходів до аналізу поняття «публічна політика» ми з'ясували, що публічна політика представляється свідомим і цілеспрямованим регулюванням державних справ і колективних ресурсів державою і суспільством [5-10]. Ця проблематика опиняється у фокусі наукових досліджень Т. Бельської [1], Л. Гонюкової [3], та ін.

Як зазначають українські науковці О. Г. Пухкал, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник і С. О. Телешун, у сфері дослідження публічної політики чітко простежується тенденція до інструменталізації поняття «публічна політика» [5], проте, уніфікації підходів та усталеності терміна не відбувається. Виокремлюються основні підходи до трактування суті цієї категорії, а саме:

– «публічна політика як транспарентний процес прийняття політичних, політико-управлінських рішень, де ступінь публічності визначається наявністю каналів доступу заінтересованих груп до цього процесу»;

– публічна політика як цілеспрямований вплив, який справляють структури публічної влади. У такому значенні термін «публічна політика» найчастіше вживається в контексті реалізації публічного управління;

– публічна політика як програма, що містить стратегії розвитку держави;

– публічна політика як визначений курс дії публічної влади. Таке значення може мати місце в контексті реалізації певної ідеології правлячого класу;

– публічна політика, сутністю якої є публічна діяльність. Остання розуміється як репрезентована в публічній сфері активність політичних та неполітичних акторів, які через взаємодію прагнуть реалізувати власний інтерес. Діяльність держави проявляється у сфері задоволення соціальних запитів, відповідно публічна діяльність здійснюється з метою оптимізації та раціоналізації управлінських рішень [7];

– публічна політика як механізм підтримки публічного порядку;

– публічна політика як форма політичного процесу, що реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними та іншими видами ресурсів, представлений цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників» [8, с. 5–6].

На думку української політологині О. М. Чальцевої, не можна не зважати й на те, як самі вчені аналізують у своїх працях публічну політику: як систему чи як курс розвитку держави, як комунікацію між владою і громадянським суспільством, як стратегію розвитку, чи процес прийняття рішень тощо [10, с. 10].

Проте, не зважаючи на потужний науковий доробок, подальшого обговорення потребують питання зміцнення демократичних настанов в дискурсі публічної політики в Україні.

Мета статті – дослідити проблему зміцнення демократичних настанов суб'єктів публічної політики в умовах суспільних трансформацій.

Застосована методологія і методи. Для досягнення поставленої мети у роботі використовувались загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, зокрема такі: системний та аналітичний підходи – при дослідженні теоретичних джерел з означеної теми; уточнення базових понять дослідження; діяльнісний підхід – під час аналізу особливостей спрямованості та активності суб'єктів публічної політики.

Виклад основного матеріалу. Природа настанов і її роль в розвитку цілісної структури особистості добре відома дослідникам різних наукових напрямків, що займаються вивченням мотиваційної спрямованості людини. Теорія ставлення постулює ідею спрямованої діяльності людини на реалізацію її реальної потреби. Вчені переконані, що будь-який вид діяльності обумовлений досягненням мети – задоволенням потреби. Якщо розглядати політичну діяльність таким чином, то виявляється, що вона також має чітку спрямованість, що залежить від змісту політичної настанови.

На рівні суспільної свідомості політичні настанови виробляються панівною ідеологією. Формальні контури політичної ідеології сучасної України

визначені Конституцією та полягають у тому, що Україна є демократичною державою. Це означає, що демократія є найважливішою політико-правовою цінністю громадянина, якою він керується при реалізації своїх прав і обов'язків. Проблема формування демократичних настанов суб'єктів публічної політики, вирішується, по-перше, у зв'язку з визначенням суб'єктивного статусу осіб – активних учасників демократичного розвитку суспільства, по-друге, з виявленням форми реалізації демократичної позиції в політико-правовій діяльності людини, задоволенням потреби реалізації політичних прав (свобода думки, совісті, віросповідання, свобода мирних асоціацій, право на мир тощо) та необхідністю виконання політичних обов'язків (участь в управлінні суспільством і державою через інститут виборів і голосування тощо).

За роки Незалежності Україна набула досвіду народного представництва, залучення маси громадян-виборців до вирішення державних справ і законотворчості в особі інститутів публічної політики, насамперед громадських об'єднань, метою яких є зміцнення зв'язку між громадянським суспільством та органами державної влади через представницькі інститути та здійснення контролю за їхньою діяльністю. В умовах війни активна позиція громадських та волонтерських організацій, фондів, інших структур громадського суспільства є потужним інструментом нашої боротьби.

Саме в роботі громадських організацій досягається ідеал суспільного діалогу, про який писав Д. Метьюз: «діалог повертає людей у політику» [12]. Він розумів, що однією з причин аномії громадян у демократичних країнах є відсутність комунікації між владою та народом, правлячою елітою та електоратом. «Публічний діалог є природним середовищем демократичної політики. Сьогодні люди відчувають себе витісненими з цього середовища. Вони хочуть повернутися назад. Однак, перш ніж стати активними громадянами, люди повинні переконатися, що їхня думка почута» [12].

Основними публічними методами діяльності громадських організацій як суб'єктів політики є:

1) залучення громадян та громадських об'єднань до реалізації державної політики;

2) висування та підтримка громадських ініціатив, що мають загальнодержавне значення і спрямовані на реалізацію конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян і громадських об'єднань;

3) проведення громадської експертизи проектів законів, інших нормативно-правових актів органів виконавчої влади та нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування;

4) здійснення громадського контролю за діяльністю Уряду України, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відповідно закону;

5) розроблення рекомендацій органам державної влади у визначенні пріоритетів у сфері державної підтримки громадських об'єднань та інших об'єднань громадян країни, діяльність яких спрямована на розвиток громадянського суспільства.

Важко переоцінити важливість функціонування громадських організацій в Україні, якщо дотримуватися демократичної позиції задоволення потреби бути активним учасником державної політики. За даними вітчизняних та міжнародних опитувань, більше половини громадян, які зробили демократичний вибір, не завжди задоволені захистом демократії [13].

Перш ніж перейти до визначення причини цього явища масового невдоволення існуючою політичною системою, необхідно звернути увагу на феномен сучасних демократій. Кінець ХХ століття ознаменувався сплеском демократій внаслідок краху комуністичних режимів, розпаду СРСР, Соціалістичної Федеративної Республіки Югославії та Чехословаччини. До того ж часу 81 країна проголосила демократію, але лише 47 з них, за оцінками експертів ПРООН, фактично відповідали її принципам [13]. Крім того, ряд країн, таких як Демократична Республіка Конго, Бірма, Пакистан, Зімбабве, Афганістан, Сомалі та деякі інші, навпаки, послабили своє демократичне зростання, ставши на шлях посилення диктатур. В цілому слід визнати, що стан справ щодо демократії в світі змінився не в кращу сторону, так само, як аналіз народних настроїв в країнах з сильними демократичними традиціями показує крихкість ліберальної ідеології.

Невдоволення політичною системою в посткомуністичних країнах пов'язане як з розчаруванням в результатах економічних реформ, які не привели до швидкого і помітного поліпшення умов життя мас, так і з певним дистанціюванням демократичного правління від народу. Не тільки в пострадянських, а й у посткомуністичній частині Європи громадяни дуже скептично ставляться до нових демократичних режимів. Згідно з «Новим європейським барометром», на початку ХХІ століття 33 % опитаних вважали, що ставлення влади до них менш справедливе, ніж «за комуністів», а 40 % не бачили різниці між попередньою та нинішньою владою, і лише 27 % були впевнені в існуванні справедливості [14]. У 2022 р. переважна більшість країн ЄС визначена авторитетним рейтингом The Economist Democracy Index 2022 року як «повноцінна демократія» (менше третини членів ЄС мають оцінку «недосконала демократія») [11].

Такі невтішні цифри свідчать про одне: у суспільстві зі зниженою довірою до демократії як форми існуючої влади майже неможливо сформувати політичну культуру, яка задовольняє потребу в громадянському суспільстві.

Конституційне закріплення України як правової держави можна вважати головною віхою суспільного розвитку, покликаною чинити вирішальний вплив на всю систему відносин між особистістю, суспільством і державою. Незважаючи на те, що в окремі періоди історії незалежної України громадяни здебільшого критично оцінювали існуючу політичну систему, займали позицію як пасивного, так і активного протесту, що виражалось в 3-х Майданах, закон гарантує їм демократичні свободи незалежно від бажання брати участь в активному політичному житті.

Підтримання сталого політично-демократичного процесу вимагає юридичного закріплення основних політичних прав. Політичні права як права на участь у політичному житті важливі не самі по собі, принаймні для більшості людей, а як засіб реалізації певних інтересів політичними засобами або у сфері політики висловлювати і відстоювати свої інтереси.

У той час як правам людини і громадянина приділяється достатня увага, а їх першорядне значення для верховенства права визнається всіма, другий тісно взаємопов'язаний елемент громадянського суспільства – обов'язки людини як громадянина – часто мається на увазі лише без пояснення способів, якими вони реалізуються особисто.

Закон надає людині право діяти відповідно до існуючого принципу справедливості, а індивід, у свою чергу, може обирати три моделі поведінки – реалізовувати своє право у правомірній поведінці, вчиняти протиправне діяння або ігнорувати надане законом право. Саме остання форма поведінки призводить до аномії, а також суперечить принципам демократичного способу життя. У сфері публічної політики соціальний суб'єкт завжди буде зобов'язаний здійснювати політичні права через виконання громадянських обов'язків, нагальни з яких наразі є обов'язок кожного громадянина України захищати свою державу.

При цьому права на мирні зібрання, мітинги і демонстрації, створення політичних партій і профспілок здійснюються тільки як колективні, і закон регулює їх як такі.

Певні політичні права і свободи належать особам, які мають статус громадянина відповідної держави. Сюди відноситься, перш за все, право брати участь в управлінні державними справами, що виражається, перш за все, у виборчих правах, які надають громадянам можливість безпосередньо формувати виборні органи державної влади та місцевого самоврядування.

Особливе місце серед прав громадян займає право на участь у референдумі (всенародному голосуванні, плебісциті), що дає можливість здійснити вищу форму правління народу. Активне виборче право (виборче право) надається громадянам після досягнення повноліття. Це право означає, що громадянину не може бути відмовлено у включенні до виборчих списків, у видачі виборчих бюлетенів, можливості висування кандидата на певні посади. Це право охоплює весь спектр прав, пов'язаних з впливом громадянина на формування органів влади. Воно не виключає можливості громадян бути активними учасниками публічної політики, брати участь у прийнятті урядових рішень через громадські об'єднання.

Пасивне виборче право (право бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування) фактично здійснюється частиною громадян, хоча належить усім. Сутність цього права полягає в можливості висунути себе кандидатом на будь-яку виборну посаду, отримавши відповідну підтримку з боку держави, вимагати за певних умов визнання виборів недійсними, проводити передвиборну агітацію на свою користь тощо.

Політична відповідальність є основою демократичного способу життя громадянина, а її формування відбувається в різних державних і політико-правових інститутах. Слід розрізняти два інституційні виміри політико-правового феномену відповідальності: відповідальність держави та її органів перед особою (людиною і громадянином) у випадках порушення її прав і свобод і у відшкодуванні заподіяної їй шкоди; відповідальність індивіда перед державою, яка виникає як у разі вчиненого правопорушення, так і є неявною в кожному суспільно значущому вчинку особи. Під обов'язком індивіда за належне виконання своїх обов'язків перед державою, колективом, сім'єю, іншими людьми слід розуміти добровільний, свідомий акт політично і правової культури.

Саме через дії яскраво проявляється політична сутність, рівень розвитку політичної свідомості, політична самоідентичність і в цілому політична культура особистості. Обираючи шлях пасивності, байдужості, соціальної девіації, політичної бездіяльності, мовчазного непротивлення злу, індивід не тільки втрачає відповідальність, він ізолює себе від найважливіших демократичних активів суспільства.

Сучасна держава може бути ефективною лише тоді, коли публічна політика відображає погляди та переконання народу, громадян країни. Тому Україні потрібні не лише демократичні виборчі процедури, які відповідають Конституції, а й реальна відповідальність влади перед громадянами країни, а також громадян за свою державу.

Аналізуючи проблеми, пов'язані з формуванням демократичної позиції суб'єктів публічної політики, які необхідні для розвитку громадянського суспільства в Україні, особливу увагу слід приділити особливостям демократії участі як найбільш переважної форми влади, що долає аномію. Політична участь є не стільки засобом досягнення якоїсь мети – прийняття справедливого, вигідного або доцільного рішення, – скільки внутрішньо цінним процесом морального і політичного самовдосконалення людини, формою і способом розвитку здібностей людини. Саме партисипативна демократія здатна подолати відчуження мас від інститутів влади, знизити градус політичної апатії та аномії, що за певних умов може призвести до відкритої ворожості до влади, оскільки стає природним середовищем для формування демократичного ставлення до підвищення відповідальності громадян перед суспільством, мотивує їх до самостійного вибору та прийняття рішень без передачі своїх прав іншій особі. Здатний зробити вибір не повинен уникати його.

На жаль, як відзначають сучасні вчені, навіть в країнах з сильними демократичними традиціями політична участь мас досить незначна []. Що ж до України, то участь її громадян у процесах становлення суспільства і держави все ще залишається «слабкою ланкою».

Криза демократичного світогляду та демократичного політичного порядку сьогодні виразніша – у призмі російської агресії, що постійно підживлюється антизахідною та, по суті, антидемократичною риторикою.

Агресія має багато вимірів і джерел, однак додаткові її потужності – ситуативні партнери зі західних країн. Вони не тільки виправдовують агресію, створюють ілюзію легітимності захоплення чужих територій росією, але й у найширшому розумінні знецінюють демократію як режим свободи і безпеки. У європейській родині народів окремі представники національних урядів (як і позасистемні політики) виявляли симпатії до режиму в. путіна, деякі з них сприяли поступовому згортанню демократичних процесів й усередині своїх країн. Деякі такі ситуативні партнери все ще залишаються частиною європейського економічного, політичного і безпекового простору, хоча періодично гостро критикуються, в т.ч. й окремими інституціями ЄС. Як показав досвід західноєвропейських демократій, представницька демократія повинна мати добре розвинену інфраструктуру, яка надає силу та стабільність усій політичній системі. Україна тривалий час перебувала на узбіччі цього процесу. Лише наприкінці 80-х років минулого століття з'явилися перші незалежні громадські об'єднання, а сьогодні реальність – громадські форуми та асамблеї, які стали своєрідними громадськими зборами, де представники держави та громадянського суспільства зустрічаються віч-на-віч. Ці процеси наочно показали, що основою громадянського суспільства в Україні можуть бути не лише політичні партії, а й громадські організації, створені самими громадянами для вирішення своїх проблем або для вираження своїх інтересів у різних сферах життя.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Представницька демократія і партисипативна політика, швидше за все, передбачають не тільки радикальні зміни в політичній свідомості мас, а й формування нового типу політичного суб'єкта, який сприймає власні політичні права в поєднанні з обов'язками, який має потребу бути відповідальним громадянином, який визнає силу свого голосу в прийнятті рішень владою. Наразі український народ сплачує найвищу ціну за збереження своєї демократії, за яку щоденно гинуть солдати на фронті та мирні жителі у тилу під ударами тоталітарної рашистської агресії.

Погоджуючись з необхідністю подальших демократичних реформ, розширення прав і свобод громадян, громадського контролю за органами державної влади, українці прагнуть проявити самостійну політичну активність.

Повоєнне оновлення окреслено в діяльності інститутів публічної політики, які спонукають людей замислитися над особистою відповідальністю під час виконання своїх громадянських обов'язків. Труднощі, з якими стикаються українські інститути публічної політики, численні і пов'язані як з підтримкою органів державної влади, так і зі схваленням їх громадської діяльності народною більшістю. Інститути публічної політики зможуть ефективно функціонувати лише тоді, коли їх стане більше і більша кількість персональних учасників – політично активних суб'єктів – домагатиметься

контролю за рішеннями влади Звичайно, кількість учасників політичного процесу ще не свідчить про якість функціонування політичних інститутів, однак, з огляду на важливість колективізму як архетипної основи української ментальності, можна говорити про доцільність розширення кола суб'єктів демократії участі. Участь у публічній політиці має стати імперативом демократичної культури політичної поведінки українців, побудованої на фундаменті демократичних настанов.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бельська Т. В. Публічна політика і система владно-суспільних відносин: архетипний підхід. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. Харків : Вид-во “ДокНаукДержУпр”, 2013. Спеціальний випуск. С. 93–99.
2. Волянук О. Загрози демократії в Європі: угорський прецедент. *Політичні дослідження*. 2022. № 2 (4). С. 140–159. DOI: <https://doi.org/10.53317/2786-4774-2022-2-8>
3. Гонюкова Л. Базові принципи взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади у здійсненні нормотворчої діяльності. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2013. Вип. 2. С. 31–36. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyptp_2013_2_7
4. Концепт посилення стійкості демократії. Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/kontseptposilennyastiikosti.pdf>
5. Публічна політика : навч. посіб. ; авт. кол. : С. О. Телешун та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна. Київ : НАДУ, 2016. 340 с.
6. Публічна політика : навч. посіб.; авт. кол. : С. О. Телешун та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна. 2-ге вид., випр. та допов. Київ : НАДУ, 2020. 408 с.
7. Публічна політика в процесах реформування системи державного управління України ; С. О. Телешун та ін. Київ : НАДУ, 2016. 192 с.
8. Ребкало В. А., Валевський О. Л., Кальниш Ю. Г. Купрій В., Тертичка В. Соціально-політичне середовище публічної політики. Конспект лекцій. Київ. 2009. 224 с.
9. Телешун С. О., Титаренко О. Р., Рейтерович І. В., Вировий С. І. Вступ до політичної аналітики : навч. посіб. Київ : Вид-во НАДУ, 2006. 220 с.
10. Чальцева О. М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика : монографія. Вінниця : ФОП Барановська Т. П. 2017. 336 с.
11. Як ЄС відповідає на найбільш нагальні виклики для демократії? URL: <https://ants.org.ua/yak-%D1%94s-vidpovida%D1%94-na-najbilsh-nagalni-vikliki-dlya-demokrati%D1%97/>
12. Mathews Forrest David. Politics for People: Finding a Responsible Public Voice. University of Illinois Press. 1994. 228 p.
13. Rose R. A. Diversing Europe. *Journal of Democracy*. 2001. Vol. 12. № 1.
14. Ulram P. A. Political Culture in East-Central and Eastern Europe: 1990–2000. *Paper for the International Conference «Ten Years of Freedom: Transition and Consolidation of Democracy in Central Europe»*. Budapest, 2000.

Стаття надійшла до редакції 05.05.2023 р.

Стаття рекомендована до друку 08.06.2023 р.

Lypovska N. A.,
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Professor of the Department of State Administration and Local Self-Government,
NTU "Dniprovska Polytechnic",
19 ave. Dmytro Yavornytskyi, Dnipro, 49005, Ukraine
e-mail: lina85775@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-9288-4733>

Sakharova K. O.,
PhD,
Associate Professor of the Department of Psychology and Pedagogy,
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs,
26 ave. Gagarina, Dnipro, 49005, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0002-3838-5730>

Tovmashenko R. Ф.,
Postgraduate of the Department of State Administration and Local Self-Government,
NTU "Dniprovska Polytechnic",
19 ave. Dmytro Yavornytskyi, Dnipro, 49005, Ukraine
<https://orcid.org/0009-0004-6712-5999>

DEMOCRATIC GUIDELINES FOR PUBLIC POLICY ACTORS IN THE CONTEXT OF TRANSFORMATIONS OF SOCIETY

Annotation. The article studies the **issue of improving** the democratic guidelines for public policy actors in the context of social transformations, taking into account the risks of wartime.

While investigating the theoretical approaches to the analysis of the "public policy" concept, it has been found that public policy is a conscious and purposeful regulation of state affairs and common resources by the state and society. A public policy, the essence of which is public activity, has been also considered. The latter is understood to mean the activity of political and non-political actors represented in the public sphere, who through interaction seek to see their own interest fulfilled. It has been substantiated that the problem of shaping the democratic guidelines for the public policy actors is solved due to the identification of the subjective status of persons who are active participants in the democratic development of society, as well as due to the identification of the form of implementation of democratic principles and views in the political and legal activities of a person, satisfaction of the need to exercise political rights and the need to fulfil political obligations.

The phenomenon of modern democracies and the reasons for its vulnerability have been considered. The ways to support a sustainable political and democratic process have been substantiated, in particular, legal confirmation and legislative provision of political rights of citizens.

Two institutional dimensions of the political and legal phenomenon of responsibility have been considered: the responsibility of the state and its bodies to a person (an individual and a citizen) when its rights and freedoms are violated and in compensation for the damage caused to it; the responsibility of an individual to the state, arising both in the case of an offense committed and when being implicit in each socially significant act of the person.

It has been proved that representative democracy and participatory politics involve not only drastic changes in the political consciousness of the masses, but also the development of a new type of political actors who perceive their own political rights combined with responsibilities, who need to be responsible citizens, who recognize the power of their voices in decision-making by the authorities.

Involvement in public affairs should become an imperative of a democratic culture of political behaviour of Ukrainians, built on the foundation of democratic guidelines.

Keywords: *public affairs, public administration, civil society, democratic guidelines, public policy actors.*

REFERENCES

1. Belska, T.V. (2013). Public policy and the system of power-social relations: an archetypal approach. *Public administration: theory and practice: coll. of science Ave. of the Association of Doctors of Science in Public Administration, special issue*, 93–99. Kharkiv: “DokNaukDerzhUpr” [in Ukrainian].
2. Volyaniuk, O. (2022). Threats to democracy in Europe: the Hungarian precedent. *Political research*, no. 2 (4), 140–159. DOI: <https://doi.org/10.53317/2786-4774-2022-2-8> [in Ukrainian].
3. Honyukova, L. (2013). Basic principles of interaction of civil society institutions and state authorities in the implementation of rule-making activities. *Actual problems of public administration, pedagogy and psychology*, is. 2, 31–36. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdytp_2013_2_7 [in Ukrainian].
4. The concept of strengthening the stability of democracy. Cabinet of Ministers of Ukraine. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/kontseptposilennyastiikosti.pdf> [in Ukrainian].
5. Teleshun, S.O. and others. (2016). Public policy: education. manual; Kyiv: NADU [in Ukrainian].
6. Teleshun, S.O. and others. (2020). Public policy: education. guide. Teleshuna S.O. (Ed.). 2nd ed., ed. and added Kyiv: NADU [in Ukrainian].
7. Teleshun, S.O. and others. (2016). Public policy in the processes of reforming the system of public administration of Ukraine. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
8. Rebkalo, V.A., Valevskyi, O.L., Kalnysh, Y.G. Kuprii, V., Tertychka, V. (2009). Socio-political environment of public policy. Kyiv [in Ukrainian].
9. Teleshun, S.O., Tytarenko, O.R., Reiterovich, I.V., Vyrovnyi, S.I. (2006). Introduction to political analytics. Kyiv: View of NADU [in Ukrainian].
10. Chaltseva, O.M. (2017). Public policy: theoretical dimension and modern practice. Vinnytsia: FOP Baranovska T.P. [in Ukrainian].
11. How does the EU respond to the most pressing challenges for democracy? URL: <https://ants.org.ua/yak-%D1%94s-vidpovida%D1%94-na-najbilsh-nagalni-vikliki-dlya-demokrati%D1%97/> [in Ukrainian].
12. Mathews Forrest David. (1994). Politics for People: Finding a Responsible Public Voice. University of Illinois Press.
13. Rose, R.A. (2001). Diversing Europe. *Journal of Democracy*, vol. 12, no. 1.
14. Ulram, P.A. (2000). Political Culture in East-Central and Eastern Europe: 1990-2000. Paper for the International Conference “Ten Years of Freedom: Transition and Consolidation of Democracy in Central Europe”. Budapest.

The article was received by the editors 05.05.2023.

The article is recommended for printing 08.06.2023.

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-02>

УДК 35:349.2

*Древаль Юрій Дмитрович,
доктор наук з державного управління, професор,
провідний науковий співробітник відділу планування та координації
науково-правових досліджень
Національної академії правових наук України,
вулиця Пушкінська, 70, м. Харків, 61024, Україна
<https://orcid.org/0000-0002-7347-9433>*

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ

Анотація. Предметом аналізу визначено основоположні засади участі Верховної Ради України в державному управлінні сферою охорони праці. Базовим у даному разі визнано положення про те, що український парламент отримує від народу представницький мандат для реалізації власних повноважень у сфері законотворчості та для виконання інших функцій (насамперед, контрольної). Якраз на основі законотворчості формується правове поле заходів, спрямованих на забезпечення життя і здоров'я працівників. У розрізі виконання контрольної функції найперше на увагу заслуговують проведення «години запитань», діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та парламентські слухання, які безпосередньо стосуються вдосконалення правозастосування у сферах безпеки і гігієни праці.

Ключові слова: парламент, державне управління, безпека і гігієна праці, функції парламенту, парламентські слухання.

Постановка проблеми. Згідно з приписами ст. 3 Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. У ст. 43 наведеного нормативно-правового акта найвищої юридичної сили окремо наголошується на тому, що держава «створює умови для повного здійснення громадянами права на працю...», і «кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці...». Власне, і органи державної влади та посадові особи мають діяти відповідно до наведених приписів, забезпечуючи неухильне дотримання правових норм найвищої юридичної сили. У даному разі на першочергову увагу заслуговує питання щодо участі Верховної Ради України у державному регулюванні сферою охорони праці, що має окрім іншого і важливе методологічне значення.

Як цитувати: Древаль Ю. Д. Методологічні засади участі Верховної Ради України в державному управлінні охороною праці. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 19–25 DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-02>

In cites: Dreval, Y.D. (2023). Methodological principles of the participation of the Supreme Council of Ukraine in the state administration of the sphere of labor protection. *State Formation*, no. 1 (33), 19–25. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-02> [in Ukrainian].

Дійсно, сучасна методологія – це насамперед система принципів і прийомів побудови наукового знання, що і зумовлює необхідність приділення першочергової уваги базовим засадам розвитку будь-якої сфери суспільних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Природно, що проблематика участі Верховної Ради України в державному регулюванні сфери охорони праці перебуває в центрі уваги фахівців з трудового права та права соціального забезпечення (див., напр., розвідки С. Вавженчука, В. Жернакова, І. Жигалкіна, М. Іншина, К. Мельника, В. Щербини, О. Яковлева та деяких інших дослідників). Дійсно, дослідження будь-яких сфер соціально-трудова відносин будується на правових нормах найвищої юридичної сили. При цьому слід враховувати і те, що в базовому Законі України «Про охорону праці» серед «заходів» та «засобів», які спрямовані на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності, якраз правовий механізм поставлено на чільне місце.

Виділення невирішених проблем. Водночас слід зауважити, що предмет окресленої проблематики з чітким виокремленням значущості ролі парламенту у врегулюванні будь-яких сфер суспільних та соціально-трудова відносин водночас відзначається і міждисциплінарним аспектом, відносячись окрім іншого і до правового поля науки конституційного права. Це окрім іншого має не лише яскраво виражений позитивний ефект у вигляді комплексного дослідження проблеми, але і становить суттєву науково-методологічну проблему. Дійсно, відповідні дослідження у науці трудового права загалом обмежуються правовими засадами чи нормативно-правовим забезпеченням сфери охорони праці, а конституційного права – загальними повноваженнями та функціями законодавчої гілки влади. За цієї причини, образно кажучи, і «провисає» окреслена у назві рукопису проблематика (адже її окремі аспекти знаходяться не лише «на межі», але частково і «на периферії» окремих наукових галузей).

Метою дослідження, з урахуванням зазначеного, визначено уточнення методологічних засад місця українського парламенту в державному регулюванні сферою охорони праці.

Виклад основного матеріалу. Зміст правової категорії «право на працю» не обмежується виключно доступом громадян до працевлаштування та наділяється низкою змістовних характеристик. Серед них – і право на охорону праці (чи, відповідно до сучасного тлумачення англійської категорії «*safety and health*» – «право на здоров'я і безпеку працівників» чи «безпеку та здоров'я на роботі»). Фахівці у сфері трудового права останнім часом все частіше наголошують на тому, що «реалізація права на працю пов'язана із створенням належних, здорових і безпечних умов праці...» (див., напр.: [1, с. 14]). У даному разі доцільно звернути увагу і на співвідношення категорій «праця» та «робота» (праця, на що вказується в сучасній літературі, це невід'ємна функція людського існування і буття; робота – зовнішня форма, у якій реалізується праця і яку створює держава [2]).

Конституційні приписи не лише відносять безпечні і здорові умови праці до базових позитивних прав, але і вказують на обов'язок органів державної влади та посадових осіб сприяти повноцінному забезпеченню наведеного права.

Найперше у даному разі на увагу заслуговує діяльність українського парламенту – Верховної Ради України, яка окрім прямого призначення у вигляді законотворчості здійснює декілька інших функцій державної ваги: представницьку, контрольну, установчу та деякі інші. Все це свідчить про те, що парламентові належить ключова роль у врегулюванні будь-якої частки суспільних відносин, у тому числі – і в сфері охорони праці.

До речі, якраз загальнонародне представництво надає парламенту право та можливість здійснювати усі інші функції, забезпечуючи легальність та легітимність прийнятих рішень. У конкретному ж чи функціональному розумінні, представницька функція Верховної Ради являє собою вид діяльності парламенту України, що полягає в представництві Українського народу у здійсненні законодавчої влади шляхом виявлення, узагальнення, узгодження, формування, реалізації та захисту його інтересів.

Кодекс законів про працю, а також Закони України «Про охорону праці» та «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» сукупно створюють основи правового поля державного регулювання сферою охорони праці. У даному разі слід відзначити і значущість усіх стадій законотворчого процесу, які мають забезпечувати якісну підготовку законопроектів та контроль за їхнім виконанням. Першочергово це стосується початкової стадії законотворчості, а саме детального вивчення правовідносин у даному разі сфери охорони праці, виявлення наявних проблем правозастосування та особливостей сучасного розвитку соціально-трудових відносин, які потребують правового регулювання (стрімкого поширення неформальних трудових відносин, віддаленої чи дистанційної роботи, загострення проблеми соціального захисту окремих категорій працівників тощо).

Так, починаючи з 2003 року і до сьогодні до процесу обговорення численних проектів Трудового кодексу долучаються не лише законодавці та фахівці з трудового права, але і представники громадських організацій та інші зацікавлені особи. Предметом додаткової уваги та наукових дискусій стали питання щодо основних принципів правового регулювання трудових відносин, соціальних гарантій, додаткових гарантій окремих категорій працівників, особливостей правового регулювання дисципліни праці, відповідальності учасників тристороннього діалогу, особливостей оформлення та розірвання трудового договору тощо.

Для прикладу врахування особливостей сучасного стану соціально-трудових відносин у законотворчості доцільно навести якраз новели сучасного законодавства у сфері охорони праці, зокрема щодо безпосередньої відповідальності роботодавця при укладенні трудового договору про дистанційну та надомну роботу обов'язку систематичного проведення інструктажу (навчання) працівника з питань охорони праці і протипожежної

безпеки в межах використання таким працівником обладнання та засобів, рекомендованих або наданих роботодавцем, а також відповідальності за безпечність і належний технічний стан обладнання та засобів виробництва, що передаються працівнику для виконання дистанційної роботи. З іншого боку, працівник при виконанні роботи за трудовим договором про дистанційну роботу, про надомну роботу самостійно визначає своє робоче місце та несе відповідальність за забезпечення безпечних і нешкідливих умов праці на ньому... (витяг з ст. 13 та 14 Закону України «Про охорону праці», зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правового регулювання дистанційної, надомної роботи та роботи із застосуванням гнучкого режиму робочого часу» від 04.02.2021 р. № 1213-IX [3]).

На окрему увагу у даному разі заслуговує і контрольна функція парламенту, яка першочергово спрямовується на дотримання законності з боку виконавчої влади та посадових осіб (основні форми: депутатські запити та звернення народних депутатів, проведення години запитань до Уряду (чи «Днів уряду»), виконання контрольної функції парламентськими комітетами, діяльність Рахункової палати, тимчасових спеціальних та слідчих комісій, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини).

Якраз через Уповноваженого з прав людини Верховною Радою України здійснюється парламентський контроль за забезпеченням прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Кожного року Секретаріат Уповноваженого з прав людини розглядає та обробляє більш ніж 60000 звернень, у тому числі і з питань порушень у сфері трудового законодавства. Наприклад, у 2021 році до Уповноваженого з прав людини надійшло 2141 повідомлення від громадян щодо порушення трудових прав та прав застрахованих осіб, за результатами розгляду яких було направлено 670 запитів до органів державної влади та місцевого самоврядування, здійснено три моніторинги Держпраці та її окремих територіальних органів [4, с. 210].

У розрізі реалізації контрольної функції важлива роль належить і парламентським слуханням, які проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання.

Для прикладу можна назвати зміст парламентських слухань «Про стан дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян» (від 10 грудня 2008 р.) та «Про стан промислової безпеки та охорони праці» (від 17 листопада 2010 р.). Зокрема, під час проведення парламентських слухань «Про стан промислової безпеки та охорони праці» було подано та оголошено 28 доповідей, було також подано та опубліковано 8 невіголошених виступів [5]. У проекті рекомендацій цих слухань міститься значна кількість пропозицій, спрямованих на вдосконалення діяльності органів публічної влади у сферах охорони праці та промислової безпеки: власне Верховної Ради України, а також Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Зокрема, Верховній Раді України рекомендувалося забезпечити прийняття Трудового кодексу України, законів про промислову безпеку, про професійний розвиток персоналу на виробництві, про соціальний діалог, про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування та інших законодавчих актів, спрямованих на адаптацію законодавства України до міжнародних норм (у даному разі слід відзначити, що в подальшому деякі з наведених рекомендацій було взято до відома та частково реалізовано, а деякі – відхилено) [6].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Верховній Раді України відводиться чільне місце у державному регулюванні будь-якої частки суспільних відносин, у тому числі – і сфери охорони праці. Природно, що непересічне значення відводиться законодавчим засадам створення та забезпечення безпечних умов праці, а також різнобічних аспектів соціального захисту працівників. Проте, на що слід звернути особливу увагу, у даному разі важливе значення має відводитися також і іншим парламентським функціям, насамперед контрольній та установчій. На виконання зазначених та деяких інших функцій парламент отримав представницький мандат від народу України, обираючись на основі загальнонародних і рівних виборів, що проводяться на основі таємного голосування.

Відтак додатково підтверджується положення щодо наявності системних та структурно-функціональних ознак державного управління охороною праці: системністю охоплюються всі органи публічної влади, які відповідно до власних повноважень тією чи іншою мірою впливають на зазначену сферу соціально-трудова відносин (від Верховної Ради України, Президента України і до органів публічної влади всіх рівнів); структурно-функціональне управління забезпечують ті органи публічної влади та управління, які наводяться у Розділі VI базового Закону України «Про охорону праці» (Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Рада міністрів АРК; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Костюк В. Л. Конституційне право на працю у новітніх умовах сьогодення: науково-правовий аспект. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Сер. : Право. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Choasp_2014_2_19
2. Вавженчук С. Я. Право на працю як основоположне конституційне трудове право. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2010. № 17. С. 79–88.
3. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>
4. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина. 2021 рік. Київ, 2022 р. 426 с. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schoricha-dopovid-2021.pdf>

5. Про стан промислової безпеки та охорони праці: Парламентські слухання / 17 листопада 2010 року. URL: http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl1711110.htm

6. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: Про стан промислової безпеки та охорони праці: Постанова Верховної Ради України [Проект]. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/df5q800a?an=5&ed=2010_12_03

Стаття надійшла до редакції 11.05.2023 р.

Стаття рекомендована до друку 13.06.2023 р.

Dreval Y. D.,

Doctor in Public Administration, Full Professor,

Leading researcher of the Department of Planning and Coordination of Scientific and Legal Research of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine

70 str. Pushkinska, Kharkiv, 61024, Ukraine

<http://orcid.org/0000-0002-7347-9433>

METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF THE PARTICIPATION OF THE SUPREME COUNCIL OF UKRAINE IN THE STATE ADMINISTRATION OF THE SPHERE OF LABOR PROTECTION

Annotation. The subject of analysis defines the fundamental principles of participation of the Ukrainian Parliament in the state administration of the sphere of labor protection. The basic in this case is that the Parliament receives from the people a representative mandate for the exercise of their powers in the field of lawmaking and the performance of other functions (first of all, control). The problem of the participation of parliament in the state regulation of labor protection is the focus of specialists in labor law and social security law. Indeed, the study of any spheres of social and labor relations is based on the legal norms of the highest legal force.

The purpose of the research is to clarify the methodological foundations of the place of the Ukrainian parliament in the state regulation of labor protection.

Constitutional prescriptions not only refer to safe and healthy working conditions as basic positive rights but also indicate the duty of state authorities and officials to contribute to the full provision of this right. First of all, in this case, the activity of the Ukrainian parliament - the Verkhovna Rada of Ukraine, which, in addition to its direct appointment in the form of law-making, performs several other functions of state importance: representative, control, establishing, and some others. All this shows that the parliament has a key role in regulating any part of social relations, including in the field of labor protection. As a result of the law-making activity of the parliament, the legal basis of regulation in the field of labor protection is created. The control function of the parliament, primarily aimed at compliance with the law by the executive power and officials, also deserves special attention.

The Ukrainian Parliament has a prominent place in the state regulation of any part of social relations, including the sphere of labor protection. Unparalleled importance is given to the legislative principles of creating and ensuring safe working conditions. However, in this case, critical importance should also be given to other parliamentary functions.

Keywords: *parliament, public administration, occupational safety and health, functions of parliament, parliamentary hearings.*

REFERENCES

1. Kostyuk, V.L. (2014). Konstytutsiynе pravo na pratsyu u novitnikh umovakh sohodennya: naukovо-pravovyy aspekt [The constitutional right to work in the modern conditions of today: scientific and legal aspect]. *Chasopys Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiya»*. Ser.: Pravo. – Journal of the National University "Ostroh Academy". Ser.: Right. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Choasp_2014_2_19 [in Ukrainian].

2. Vavzhenchuk, S.Ya. (2010). Pravo na pratsyu yak osnovopolozhne konstytutsiynе trudove pravo [The right to work as a fundamental constitutional labor right]. *Aktualni problemy prava: teoriya i praktyka – Actual problems of law: theory and practice*. 1, 79–88 [in Ukrainian].

3. Pro okhoronu pratsi: Zakon Ukrayiny vid 14.10.1992 r. No. 2694-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>

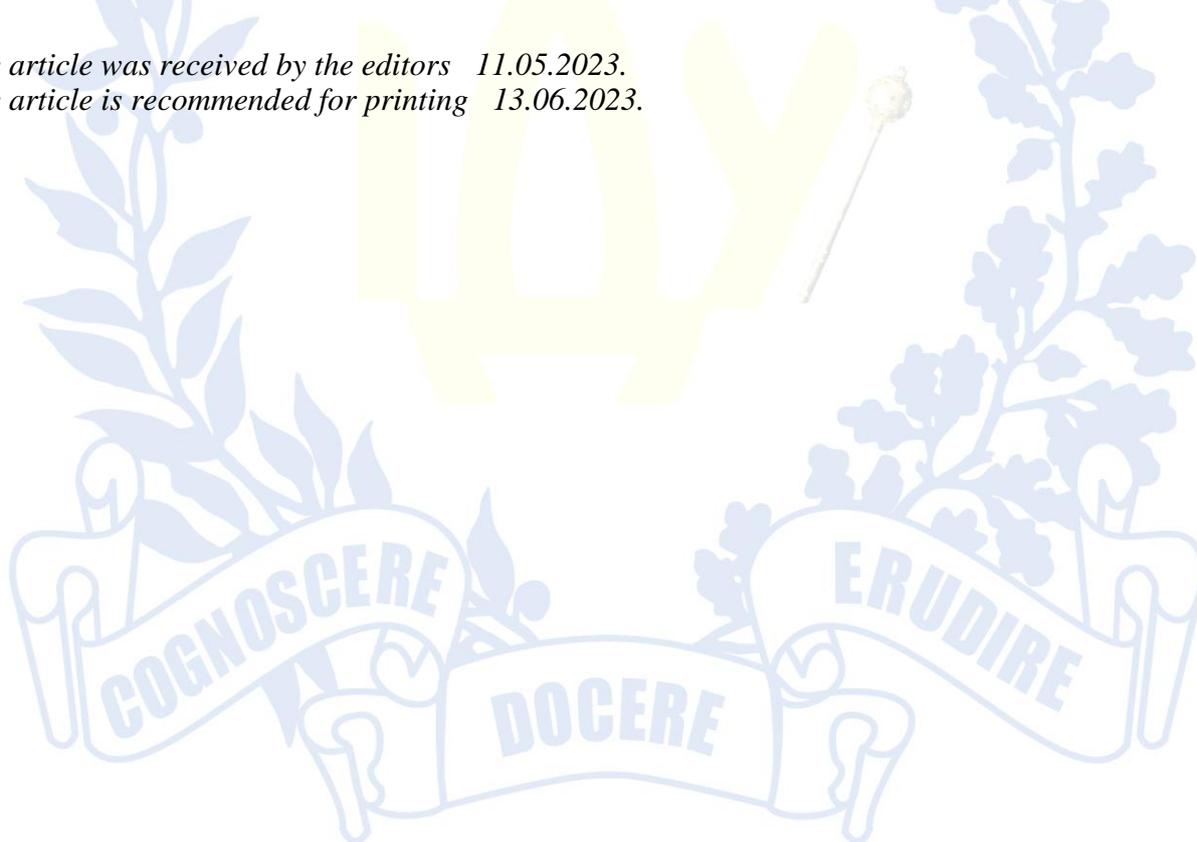
4. Shchorichna dopovid Upovnovazhenoho Verkhovnoyi Rady Ukrayiny z prav lyudyny pro stan doderzhannya ta zakhystu prav i svobod lyudyny i hromadyanyna. 2021 rik. [Annual report of the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine on the state of observance and protection of human and citizen rights and freedoms. 2021 year]. Kyiv, 2022 r. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schoricha-dopovid-2021.pdf>

5. Pro stan promyslovyi bezpeky ta okhorony pratsi: Parlament·ski slukhannya. 17 lystopada 2010 roku [On the state of industrial safety and occupational health: Parliamentary hearing. November 17, 2010.] URL: http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl1711110.htm

6. Pro Rekomendatsiyi parlament·skykh slukhan na temu: Pro stan promyslovyi bezpeky ta okhorony pratsi: Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [Proekt]. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/df5q800a?an=5&ed=2010_12_03

The article was received by the editors 11.05.2023.

The article is recommended for printing 13.06.2023.



DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-03>

УДК 342.95 + 351.74

Помаза-Пономаренко Аліна Леонідівна,*доктор наук з державного управління, старший дослідник,
начальник наукового відділу проблем державної безпеки
навчально-науково-виробничого центру**Національного університету цивільного захисту України,
вул. Чернишевська, 94, м. Харків, 61023, Україна,**e-mail: pomaza.ponomarenko@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-5666-9350>***Новіков В. О.,***здобувач**навчально-науково-виробничого центру**Національного університету цивільного захисту України,
вул. Чернишевська, 94, м. Харків, 61023, Україна,**<https://orcid.org/0009-0002-6494-3975>*

ШЛЯХИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ВІД ІНФОРМАЦІЙНИХ ЗАГРОЗ ДО ГІБРИДНИХ ВІЙН

Анотація. Установлено, що в процесі публічного управління державні органи стикаються з проблемами, які вимагають особливого визначення та реагування на них, шляхом застосування унікальних і дієвих управлінських інструментів, як-то «режим ручного управління». Саме в таких ситуаціях ручне управління як прецизійне й антикризове управління є цілком виправданим. Обґрунтовано, що за допомогою оперативного застосування методу ручного управління як нестандартного прийому із настройками «тонкого й оперативного налаштування» суб'єкти державного управління можуть досягати необхідного ефекту. За таких умов об'єктивно представляється можливим досягнення поставленої мети в необхідні терміни за змінених обставин. З'ясовано, що не поодинокими є випадки, коли саме таких підходів не вистачає вітчизняній системі публічного управління, особливо в кризових умовах та інформаційно-гібридній війни, що ведеться проти неї з боку РФ. Наполягається, що весь час у режимі ручного управління вищим керівництвом держави не може забезпечуватися належне функціонування всієї інституційної системи публічного управління з очевидних причин. У протилежному випадку, це може призвести до ефекту «інституційної пастки».

Ручне державне управління не може бути глибинним і всеохоплюючим, а лише локальним і тимчасовим, і навіть може створювати окрему систему управління у загальній інституційній системі публічного управління. Виявлено, що це суперечить принципу системної оптимальності, адже зумовлює збурення оптимального стану такої системи.

Як цитувати: Помаза-Пономаренко А. Л., Новіков В. О. Шляхи трансформації інституційних механізмів публічного управління в Україні: від інформаційних загроз до гібридних війн. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 26–37. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-03>

In cites: Pomaza-Ponomarenko, A.L., Novikov, V.O. (2023). Ways of transforming institutional mechanisms of public administration in Ukraine: from information threats to hybrid wars. *State Formation*, no. 1 (33), 26–37. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-03> [in Ukrainian].

Відтак, режим ручного керування можна розглядати як засіб локального «підстроювання» системи публічного управління, що здійснюється керуючим (координуючим) елементом у форсованому режимі для вирішення наявних проблем і досягнення певних цілей залежно від тенденції розвитку зовнішніх і внутрішньосистемних факторів. У цьому контексті можливо рекомендувати виведення ручного управління «з тіні» шляхом надання йому офіційного статусу, законодавчо оформленого як можливість його застосування в межах єдиної системи управління.

Ключові слова: *інституційний розвиток, трансформація, система публічного управління, спроможна держава, ризики інституційного розвитку, інформаційні загрози, гібридна війна, режим ручного управління.*

Постановка проблеми. Починаючи з моменту проголошення незалежності України, розпочався її шлях інституційного розвитку та формування власної спроможності, конкурентоспроможності та системи безпеки. До 2014 року на неї чинився латентний інформаційний вплив, але після того відкрита гібридна війна з боку рф. Сьогодні ж зовнішня агресія проти України спрямована на те, щоб відкинути її в розвитку ще на десятки років, яких у нашої держави немає. Відтак, останніми роками вона змушена включати «режим ручного управління» та забезпечувати інституційну трансформацію власної системи публічного управління в умовах воєнного стану. У цьому контексті актуальним є розгляд особливостей застосування такого режиму та перспектив інституційного розвитку вітчизняної системи публічного управління. Усе це вказує на актуальність обраної проблематики дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика забезпечення інституційного розвитку держави та її системи безпеки є предметом як вітчизняних, так і зарубіжних учених В. Андріяш, І. Арістової, С. Барона, В. Баштанника, О. Баштанник, Р. Бенедикса, П. Блау, О. Бойко, К. Бредлі, С. Валтона, Т. Веблена, М. Войновського, В. Гамільтона, П. Гудмана, С. Домбровської, М. Дюверже, Е. Дюркгейма, Н. Колісніченко, Дж. Коммонса, Р. Коуза, О. Крюкова, Дж. Е. Ландберга, С. Ліпсета, Р. Лукиши, А. Маркусена, М. Мюлдера, Д. Норта, І. Петрика, Г. Поченчук, О. Радченка, Г. Ситника, Г. Спенсера, М. Сташиса, Т. Шлемкевич, А. Халецької, Р. Хесса, Дж. Ходжсона, Р. Ягацінського та ін. [1; 2; 3; 5; 6; 12–17]. Не применшуючи досягнутих вагомих наукових результатів науковців у межах різних галузей фундаментальної та прикладної науки, обґрунтовуємо необхідність визначення засад і перспектив інституціонального розвитку системи публічного управління в Україні з позиції формування системи безпеки, на яку значний негативний вплив чинять інформаційні загрози та гібридні війни. Вони зумовлюють зміну взаємозв'язків між правовими й організаційними підсистемами такого управління, і застосування методів ручного управління.

Постановка завдання. Метою статті є визначення особливостей інституційної трансформації України та системи її публічного управління в контексті забезпечення системи безпеки.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукових напрацювань дає підстави стверджувати, що основи, методологія (технології) та особливості реалізації «режиму ручного управління» у межах системи публічного управління є питання, значущі для фундаментальної науки. Терміносполука «ручне управління» здебільшого використовується в загальній теорії соціального управління та в межах галузі технічної науки, як, власне, і термін «механізм», для позначення особливостей виникнення прогнозованих і не прогнозованих ситуацій, над якими потрібно встановлювати контроль [13–17]. У разі ручного управління у межах системи публічного управління керівник не делегує свої повноваження підлеглим, тільки за виняткових обставин. Це здійснюється з огляду на важливість вчасного реагування на такі обставини, що може загальмувати делегування повноважень, вступаючи в суперечність із відомою максимом «тимчасова реалізація моделі суперцентралізації передбачає нульову бюрократичну автономність».

На наше переконання, ручне керування в публічному управлінні – це реалізація управлінських інтерреляцій керівником, що передбачає ігнорування проміжних ланцюгів, що є ієрархічно нижчими по відношенню до цього керівника й опосередковано йому підлеглих структурних рівнів та елементів вертикального порядку системи органів публічного управління (підрозділів та посадових осіб), відмовляючись від оперативного делегувати їм певних повноважень та/або реалізуючи через них управлінські команди, за допомогою штучного моделюючого афілювання себе з управлінськими позиціями значно нижчого рівня [5].

На території сучасної України режим ручного управління, на жаль, продовжує асоціюватися в негативному сенсі, адже передбачає оперативне використання важелів влади на найвищому її рівні. Загалом же режим ручного управління застосовувався Й. Сталіним, М. Хрущовим та іншими, керування яких спричинило численні критичні проблеми для СРСР та республік, що входили до нього. Очевидно, що ручне керування системою публічного управління (що декларується як таке, але насправді не реалізується) не припиняється всю пострадянську історію держави-агресорки, Білорусії та інших країн. Компліментарне ставлення сучасного їхнього вищого керівництва до технологій ручного управління дає підстави стверджувати, що в цих країнах на зараз реалізується масштабний експеримент щодо з'ясування, чи можна в ручному режимі у XXI столітті керувати країною, використовуючи численні доручення президента та прем'єр-міністра, причому навіть у разі їх очевидних значних помилок, які вони визнавати не хочуть.

Отже, питання про місце ручного управління в загальному обсязі інструментів публічного управління, а також про значення, можливості та межі застосування ручного управління, відзначаються беззаперечною актуальністю, систематично стаючи предметом теоретичних і практико орієнтованих дискусій, вимагаючи глибокого наукового дослідження. Свідченням цього є характеристика ручного управління як патології, відхилення від оптимального

державного управління тощо [1; 4]. Розглядаючи процеси державного регулювання етнополітичними процесами, В. Андріяш, Т. Яровой та ін. слушно зазначають, що не поодинокими є випадки, коли дії влади обумовлюються ініційованими інтересами лобістських груп та наявними поточним проблемами, які зумовлюють використання важелів «ручного управління» [1; 12].

У продовження думок учених відзначимо, що особливою рисою сфери публічного управління є тільки відносна (перманентна) сталість її функціонування, а також безсистемність визначення механізмів його застосування (рис. 1). У цьому контексті доречно навести періодизацію інституційної трансформації системи публічного управління України в умовах посилення інформаційних загроз системі її безпеки. На виокремлення тих чи інших періодів інституційної трансформації вплинуло прийняття публічно-управлінських рішень, що передбачали зміну вітчизняної правової бази в означеній сфері. Ці зміни стосуються, зокрема, Конституції України та підзаконних актів, що, на жаль, зумовили неупорядкованість трансформаційних процесів в інституційній системі публічного управління, законсервувавши наявні інституціональні проблеми.

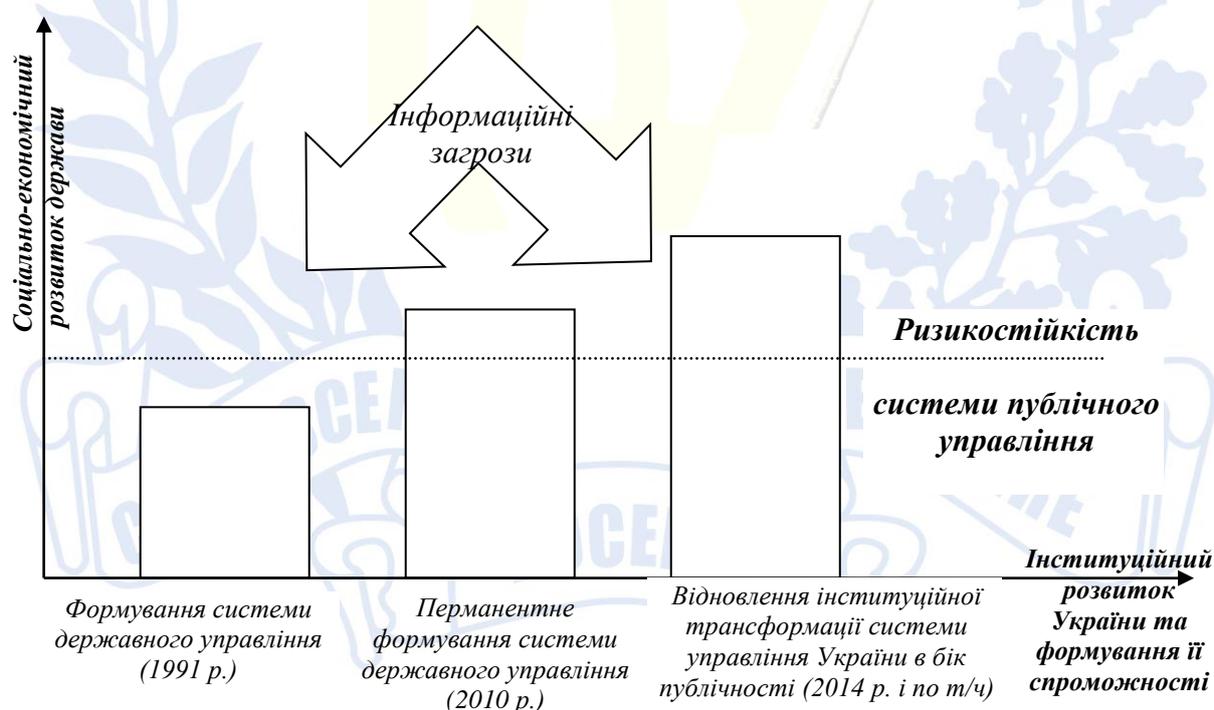


Рис. 1. Періодизація інституційного розвитку системи публічного управління України в умовах інформаційних загроз

Fig. 1. Periodization of the institutional development of the system of public administration of Ukraine in conditions of informational threats

Джерело: складено на підставі [5].

Періодизація інституційного розвитку системи публічного управління України в умовах інформаційних загроз дала змогу виокремити такі періоди інституціоналізації цієї системи:

1) *«передумова»* – 1991–2009 рр. (прийнято, власне, Основний Закон України, що закріпив висхідну позицію формування її організаційної структури системи публічного управління);

2) *«перманентне формування»* – 2010–2013 рр. (прийнято указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [7], що окреслив нові вектори розвитку системи публічного управління, але не акцентується на важливості виявлення, запобігання та нейтралізації інформаційним загрозам);

3) *«відновлення реформування»* – 2014 р. – по теперішній час (прийнято постанову Уряду України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [8], указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» [10], у межах якої окреслено вектори «розвиток», «безпека», «відповідальність» і «гордість». Проте з огляду на те, що зазначена стратегія втратила чинність, варто оцінювати схвалені Стратегії національної безпеки України [11], Стратегії інформаційної безпеки [9] тощо. У них визначено зовнішні та внутрішні загрози цим видам безпеки.

У той же час, можемо стверджувати, що в цих стратегіях не належним чином застосовуються системний і синергетичний підходи до зміцнення інституціонального середовища публічного управління України. Як відомо, ці підходи передбачають дотримання принципу збереження інституційної пам'яті. На наш погляд, урахування цього принципу не притаманне вітчизняній інституційній системі публічного управління на всіх етапі її функціонування. Свідченням цього є те, що, починаючи з 2007 року, кожна стратегія національної безпеки України містила різне визначення загрозливих факторів такої безпеці, з акцентуванням або на внутрішніх, або на зовнішніх [6]. Уважаємо, що необхідним є закріплення на законодавчому рівні засад інституціоналізації системи публічного управління та системи безпеки. Ураховуючи положення теорії соціального управління та його стратегування, наполягаємо на важливості їхнього дотримання, що передбачає послідовне прийняття відповідних стратегій, концепцій, планів, що дозволять протистояти інформаційним загрозам і гібридній війні. Власне кажучи, слід розробити та схвалити Концепцію інформаційної безпеки України.

Очевидно, що пострадянський і вітчизняний простір у перспективі продовжуватиме залишатися об'єктом реалізації інформаційного впливу та гібридних війн, які здійснюються державами-агресорами. На цій підставі рекомендовано й наділі вдосконалювати вітчизняну правову базу щодо протидії реалізованим проти України окремих технологій ведення таких війн. Це можна досягти тільки шляхом прийняття вищезазначеної концепції, в якій мають бути враховані питання виявлення, прогнозування, планування, координації й управління, розкриття вразливих для інформаційно-гібридних загроз із метою своєчасного на них реагування.

Уважаємо, що серед цих питань першочерговими можуть бути такі:

1) нарощування оборонного потенціалу країни, зокрема інформаційного, що вимагає вдосконалення вітчизняних механізмів швидкого та стратегічного реагування на дезінформаційні матеріали та раптові інформаційні атаки;

2) забезпечення підготовки якісного кадрового потенціалу, здатного розробити та реалізувати намічені заходи щодо протидії інформаційно-гібридним війнам;

3) розвиток вітчизняної системи та її кооперація з міжнародними організаціями щодо розробки й упровадження технологій протидії таким війнам;

4) проведення безперервного моніторингу досягнення міжнародних організацій та інших держав у сфері військових конфліктів і гібридних війн, оперативного реагування на зміни у світі та регіоні, де використовуються технології такі війн;

5) досягнення єдності суспільства всередині країни, його соціальної стабільності, релігійної терпимості, зміцнення суверенітету та територіальної цілісності країни, її іміджу на міжнародній арені;

6) підйом на якісно новий рівень діяльності державних інститутів, які забезпечують реалізацію планів/стратегій розвитку країни у мирний/воєнний час;

7) продовження дослідження Інтернет-простору, з метою унеможливлення його використання міжнародними терористичними та іншими злочинними угрупованнями в межах інформаційно-гібридних війн проти України;

8) удосконалення контрпропагандистських заходів щодо протидії інформаційно-гібридним війнам;

9) підвищення ефективності державних засобів масової інформації в контексті протидії інформаційно-гібридним війнам, виходячи з національних інтересів України тощо.

З урахуванням актуальності проблеми протидії інформаційним загрозам, які становлять підґрунтя для масштабування гібридних війн, вважаємо, що в перспективі важливим завданням України є забезпечення інституційного розвитку її системи публічного управління та власної інституційної спроможності (рис. 2). На нашу думку, це вимагає створення єдиного координаційно-аналітичного центру/ради в Україні. Створення такої публічної інституції доречно зреалізовувати з урахуванням відповідного позитивного досвіду в цій сфері, зокрема, американського. Так, у США функціонує Бюро протидії гібридній війні, яке напрацювало дієві управлінські практики реагування на інформаційні загрози.

Уважаємо, що до складу вітчизняної інформаційної контргібридної структури слід включити окрему наукову установу, яка має займатися розробкою механізмів дослідження даної проблематики (наукове вивчення, підготовку аналітичних документів щодо виявлення вразливих місць та можливого складу інформаційно-гібридних загроз, надання пропозицій). Ці рекомендації важливі для вироблення політичних рішень і вжиття дієвих заходів протидії з протидії інформаційно-гібридній війні.

Загальнодержавний рівень

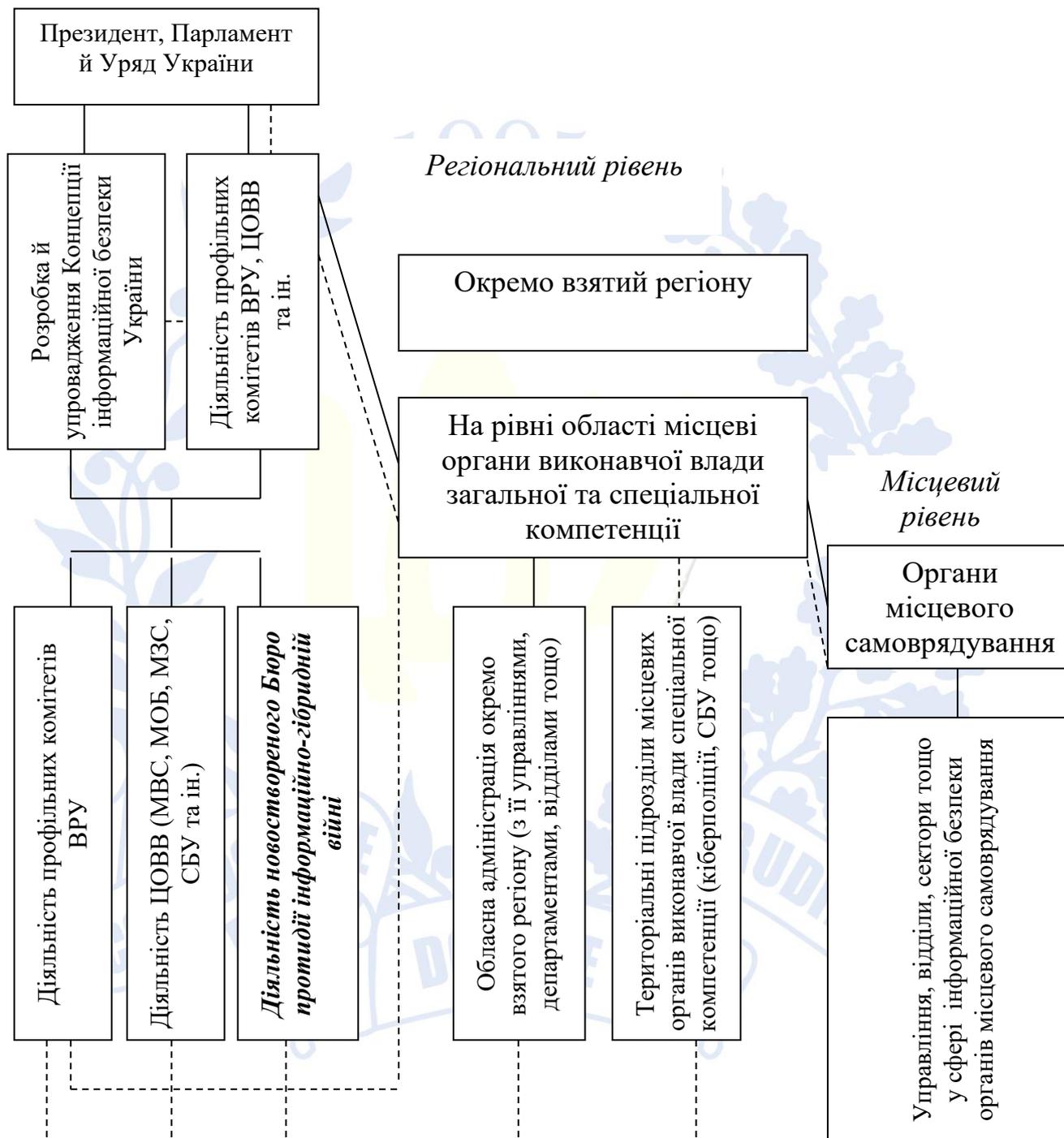


Рис. 2. Шляхи трансформації інституційної системи публічного управління України в умовах інформаційних загроз і гібридних війн

Fig. 2. Ways of transformation of the institutional system of public administration of Ukraine in the conditions of information threats and hybrid wars

Джерело: авторська розробка

Для того, щоб уникнути в перспективі дублювання функцій між безпековим і силовим блоком України з питань протидії окремим технологіям інформаційно-гібридних війн таких, як «терористичні війни» та «кібервійни», вважаємо, що доцільно здійснити аналіз і корегування обсягу обов'язків і компетенцій [2; 3; 13–17].

Підкреслено на важливості дослідження досвіду економічно розвинених країн світу щодо дієвих механізмів протидії інформаційно-гібридним війнам й активізації співробітництва з цими країнами. Зважаючи на виявлений позитивний закордонний досвід застосування ризик-орієнтованих підходів щодо функціонування таких механізмів у США, Франції та ін., обґрунтовується виважене впровадження цих підходів на вітчизняних теренах.

Ризик-орієнтовані підходи до забезпечення розвитку інституційної системи публічного управління України в умовах інформаційно-гібридної війни дозволили окреслити сценарії реагування на ці війни: 1) проактивний сценарій, який рекомендовано реалізовувати під час стратегічного планування та поступального забезпечення сталого розвитку; 2) реактивний сценарій, що передбачає оперативне реагування на інформаційні загрози, зокрема, у межах уточненої концепції протидії ним.

Варто зауважити, що ручне управління в Україні практично супроводжує процес функціонування її інституційної системи публічного управління останні роки. Очевидно, що до ручного управління такою системою висувають обґрунтовані претензії в частині його пов'язаності з надмірно дискреційними повноваженнями органів державної влади (тобто «за на свій розсуд»), а також у частині його початкової недостатньої врегульованості правом [1]. Проте можливі ситуації, які складно визначити наперед, оскільки вони передбачають вияв позасистемних факторів. На цій підставі вважаємо, що такі ситуації можуть бути виправдані з позиції доречності здійснення ручного управління системою публічного та державного управління. Власне кажучи, форсована реалізація публічного (державне) управління «ручного» характеру можливе бути виправдана в умовах кризи й інформаційно-гібридних війн, як-то відбувається в Україні. Однак ручне управління не може і не повинно застосовуватися на постійній основі, підміняючи демократичний вектор функціонування системи публічного управління. Інакше, використання ручного управління такою системою може призвести до ефекту «інституційної пастки».

Таким чином, режим ручного управління можна розглядати як такий, що передбачає впровадження антикризового підходу, але не стратегічного. Втім, ручне управління аж ніяк не завжди може бути панацеєю. Введений ручний режим управління економікою, за якого уряд може отримати право самостійного перерозподілу бюджетних коштів, є дієвим для оперативного реагування на проблеми, що виникають. Це лише тимчасово пом'якшить кризу, але не вирішить усього комплексу проблем. Тим не менш, як антикризовий інструмент режим ручного управління у багатьох випадках є цілком виправданим і релевантним.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. На підставі проведеного дослідження можемо зробити такі висновки:

1. У процесі публічного управління державні органи стикаються з проблемами, які вимагають особливого визначення та реагування на них, шляхом застосування унікальних і дієвих управлінських інструментів, як-то «режим ручного управління». Саме в таких ситуаціях ручне управління як прецизійне й антикризове управління є цілком виправданим.

2. Обґрунтовано, що за допомогою оперативного застосування методу ручного управління як нестандартного прийому із настройками «тонкого й оперативного налаштування» суб'єкти державного управління можуть досягати необхідного ефекту. За таких умов об'єктивно представляється можливим досягнення поставленої мети в необхідні терміни за змінених обставин. З'ясовано, що не поодинокими є випадки, коли саме таких підходів не вистачає вітчизняній системі публічного управління, особливо в кризових умовах та інформаційно-гібридної війни, що ведеться проти неї з боку РФ.

3. Наполягається, що весь час у режимі ручного управління вищим керівництвом держави не може забезпечуватися належне функціонування всієї інституційної системи публічного управління з очевидних причин. У протилежному випадку, це може призвести до ефекту «інституційної пастки».

4. «Ручне державне управління» не може бути глибинним і всеохоплюючим, а лише локальним і тимчасовим, і навіть може створювати окрему систему управління у загальній інституційній системі публічного управління. Виявлено, що це суперечить принципу системної оптимальності, адже зумовлює збурення оптимального стану такої системи. Відтак, режим ручного керування можна розглядати як засіб локального «підстроювання» системи публічного управління, що здійснюється керуючим (координуючим) елементом у форсованому режимі для вирішення наявних проблем і досягнення певних цілей залежно від тенденції розвитку зовнішніх і внутрішньосистемних факторів.

5. У цьому контексті можливо рекомендувати виведення ручного управління «з тіні» шляхом надання йому офіційного статусу, законодавчо оформленого як можливість його застосування в межах єдиної системи управління. Дотримання усталених парадигм нерідко заважає правильно оцінювати навколишню інституційну реальність, яка змінюється набагато швидше, чим змінюється та чи інша парадигма, що пояснює її. Зважаючи на це, вважаємо, що потрібен пошук нових наукових парадигм. Тому перспективним напрямком подальших наукових досліджень може бути розробка й впровадження омологованих і принципово нових підходів до підвищення результативності інституційної системи публічного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андріяш В. І. Основні складові механізмів державного регулювання етнополітичних процесів в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=707>.
2. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти / За загальною редакцією д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О. М.: монографія. Харків: Вид-во ун-ту внутр. Справ, 2000. 368 с.
3. Бойко О. А. Загрози національній безпеці України у сфері цивільного захисту. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/19294/%D0%91%D0%BE%D0%B9%D0%BA%D0%BE%20%D0%9E%D0%BA%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B0%20%D0%90%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%97%D0%B2%D0%BD%D0%B0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
4. Для вправлення, а не вдосконалення ручного управління правоохоронною і правозахисною системою держави. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/72286>.
5. Домбровська С. М., Помаза-Пономаренко А. Л., Лукиша Р. Т. Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків : монографія. Харків: НУЦЗ України, 2018. 216 с.
6. Порока С. Г. Правове забезпечення державної політики у сфері національної та цивільної безпеки України. *Вісник національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2022. Вип. 2(17). С. 316–322. DOI: <https://doi.org/10.52363/2414-5866-2022-2-36>
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text>
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text>
9. Про Стратегію інформаційної безпеки : Указ Президента України від 28.12.2021 р. № 685/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0080525-21#Text>
10. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
11. Стратегія національної безпеки України : Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
12. Яровий Т. С. Концептуальні засади лобіювання як інструмент реалізації цілей державної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 2. С. 99–103. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2022.9-10>
13. Baron S. A Model for Human Control and Monitoring based on Modern Control Theory. *Journal of Cybernetics and Information Science*. 1976. Vol. 4(1). pp. 3–18.
14. Hess R. A. Control chapter. In G. Salvendy (Ed.), *Handbook of human factors and ergonomics*. 1997. Wiley (New York). pp. 1249–1294.
15. Jagacinski R. J., Flach J. M. Control Theory for Humans: Quantitative Approaches to Modeling Performance. 2018. Mahwah (NJ): Lawrence Erlbaum. URL: https://www.researchgate.net/publication/336858814_Control_Theory_for_Humans_Quantitative_Approaches_to_Modeling_Performance
16. Mulder M., Van Paassen Marinus M., Flach J. Fundamentals of Manual Control Theory. *The Occupational Ergonomics Handbook (second edition) – Fundamentals and Assessment Tools for Occupational Ergonomics*, W. S. Marras and W. Karwowski, Eds. CRC Press, Taylor & Francis, London. 2005. pp. 12.1–12.26. URL: https://www.researchgate.net/publication/278677973_Fundamentals_of_Manual_Control_Theory
17. Radchenko, O., Kriukov, Kovach, V. ext of “Civilizations Clash” as the Main Object of Infovation War in Ukraine. In: Radchenko, O., Kovach, V., Semenets-Orlova, I., Zaporozhets, A. (eds) *National Security Drivers of Ukraine*. 2023. Contributions to Political Science. Springer, Cham. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-33724-6_18. pp. 301-316

Стаття надійшла до редакції 08.05.2023 р.

Стаття рекомендована до друку 10.06.2023 р.

Pomaza-Ponomarenko A. L.,

Doctor in Public Administration, Senior Researcher,

Head of the Scientific Department for State Security Problems of the

Training Research and Production Centre of National University of Civil Protection of Ukraine,

94 str. Chernyshevska, Kharkiv, 61023, Ukraine

e-mail: pomaza.ponomarenko@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-5666-9350>

Novikov V. O.,

Postgraduate student

Training Research and Production Centre of National University of Civil Defence of Ukraine,

94 str. Chernyshevska, Kharkiv, 61023, Ukraine

<https://orcid.org/0009-0002-6494-3975>

WAYS OF TRANSFORMING INSTITUTIONAL MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE: FROM INFORMATION THREATS TO HYBRID WARS

Annotation. It was established that in the process of public administration, state bodies face problems that require a special definition and response to them, through the use of unique and effective management tools, such as the "manual management mode". It is in such situations that manual management as precision and anti-crisis management is fully justified. It is substantiated that with the help of the operative application of the manual control method as a non-standard method with the settings of "fine and operative adjustment", the subjects of state administration can achieve the required effect. Under such conditions, it is objectively possible to achieve the set goal in the required time under the changed circumstances. It was found that there are not isolated cases when the domestic system of public administration lacks such approaches, especially in crisis conditions and the information-hybrid war waged against it by the Russian Federation. It is insisted that the proper functioning of the entire institutional system of public administration cannot be ensured all the time in the mode of manual management by the top leadership of the state for obvious reasons. Otherwise, it can lead to the effect of "institutional trap". Manual state management cannot be deep and comprehensive, but only local and temporary, and can even create a separate management system in the general institutional system of public management. It was found that this contradicts the principle of system optimality, because it leads to the disturbance of the optimal state of such a system. Therefore, the manual management mode can be considered as a means of local "adjustment" of the public management system, which is carried out by the managing (coordinating) element in a forced mode to solve existing problems and achieve certain goals depending on the development trend of external and internal system factors. In this context, it is possible to recommend bringing manual management "out of the shadows" by giving it an official status, legislated as the possibility of its application within the framework of a single management system.

Keywords: *institutional development, transformation, public administration system, capable state, risks of institutional development, information threats, hybrid war, manual control mode.*

REFERANCES

1. Andriyash, V.I. (2014). The main components of mechanisms of state regulation of ethno-political processes in Ukraine. *State management: improvement and development*, 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=707> [in Ukrainian].
2. Aristova, I.V. (2000). State information policy: organizational and legal aspects/ Edited by Dr. Jurid. Sciences, Prof. Bandurky O.M. Kharkiv: University of Internal Affairs Affairs [in Ukrainian].

3. Boyko, O.A. Threats to the national security of Ukraine in the field of civil protection. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/19294/%D0%91%D0%BE%D0%B9%D0%BA%D0%BE%20%D0%9E%D0%BA%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B0%20%D0%90%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%97%D0%B2%D0%BD%D0%B0.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [in Ukrainian].
4. To correct, rather than improve, the manual management of the law enforcement and human rights protection system of the state. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/72286> [in Ukrainian].
5. Dombrovska, S.M., Pomaza-Ponomarenko, A.L., Lukysha, R.T. (2018). Institutional state policy of socio-economic development of the regions of Ukraine under risk conditions. Kharkiv: NUTSZ of Ukraine [in Ukrainian].
6. Poroka, S.G. (2022). Legal support of state policy in the sphere of national and civil security of Ukraine. *Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine. Series: Public administration, is. 2(17)*, 316–322. DOI: <https://doi.org/10.52363/2414-5866-2022-2-36> [in Ukrainian].
7. On optimization of the system of central executive bodies: Decree of the President of Ukraine dated December 9, 2010 No. 1085/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text>
8. On optimization of the system of central executive bodies: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 10, 2014 No. 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text>
9. About the Information Security Strategy: Decree of the President of Ukraine dated 12.28.2021 No. 685/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0080525-21#Text>.
10. On the Sustainable Development Strategy "Ukraine-2020": Decree of the President of Ukraine dated January 12, 2015 No. 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
11. National Security Strategy of Ukraine: Decree of the President of Ukraine dated September 14, 2020 No. 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
12. Yarovy, T.S. (2020). Conceptual principles of lobbying as a tool for the implementation of state security goals. *Investments: practice and experience*, 2, 99–103. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2022.9-10> [in Ukrainian].
13. Baron, S. (1976). A Model for Human Control and Monitoring based on Modern Control Theory. *Journal of Cybernetics and Information Science*, vol. 4(1), 3–18.
14. Hess, R.A. (1997). Control chapter. In G. Salvendy (Ed.). *Handbook of human factors and ergonomics*. Wiley (New York), 1249–1294.
15. Jagacinski, R.J., Flach, J.M. (2018). *Control Theory for Humans: Quantitative Approaches to Modeling Performance*. Mahwah (NJ): Lawrence Erlbaum. URL: https://www.researchgate.net/publication/336858814_Control_Theory_for_Humans_Quantitative_Approaches_to_Modeling_Performance
16. Mulder, M., Van Paassen Marinus M., Flach, J. (2005). *Fundamentals of Manual Control Theory*. The Occupational Ergonomics Handbook (second edition) – Fundamentals and Assessment Tools for Occupational Ergonomics, W. S. Marras and W. Karwowski, Eds. CRC Press, Taylor & Francis, London. pp. 12.1-12.26. URL: https://www.researchgate.net/publication/278677973_Fundamentals_of_Manual_Control_Theory
17. Radchenko, O., Kriukov, Kovach, V. (2023). ext of “Civilizations Clash” as the Main Object of Infovation War in Ukraine. In: Radchenko, O., Kovach, V., Semenets-Orlova, I., Zaporozhets, A. (Eds.) *National Security Drivers of Ukraine. Contributions to Political Science*. Springer, Cham. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-33724-6_18. pp. 301-316

The article was received by the editors 08.05.2023.

The article is recommended for printing 10.06.2023.

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА ГАЛУЗЕВЕ УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-04>

УДК 351

Драган Ірина Василівна,

*доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник відділу методології сталого розвитку
Інституту демографії та проблем якості життя НАН України,
бул. Шевченка, 60, м. Київ, 01032, Україна
<https://orcid.org/0000-0002-6906-5000>*

Дацій Надія Василівна,

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління
Поліського національного університету,
бул. Старий, 7, м. Житомир, 10008, Україна
<https://orcid.org/0000-0003-0640-6426>*

Драган Іван Олександрович,

*доктор наук з державного управління, професор,
завідуючий кафедрою права та правоохоронної діяльності
Державного університету «Житомирська політехніка»,
вул. Чуднівська, 103, м. Житомир, 10005, Україна
<https://orcid.org/0000-0002-5716-1273>*

ФОРМУВАННЯ НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНИМ РОЗВИТКОМ АПК УКРАЇНИ

Анотація. У статті зазначено про важливість і нагальність розгляду питань державної політики АПК України, яка набуває нового значення для воєнної економіки у контексті стрімкого зростання обсягів виробництва та експорту протягом останнього десятиліття. В умовах повномасштабного вторгнення РФ різке падіння та знищення промислового виробництва і згорання металургійного експорту зумовило прискорену реструктуризацію економіки України, значно підвищивши значення агросектору в її структурі та експорті.

Визначено, що пріоритетність розвитку аграрного сектора та сільських територій зумовлюється винятковою значущістю виробництва продукції сільського господарства та продовольства у житті людини.

Як цитувати: Драган І. В., Дацій Н. В., Драган І. О. Формування напрямів державного управління стратегічним розвитком АПК України. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 38–48. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-04>

In cites: Dragan, I.V., Datsii, N.V., Dragan, I.O. (2023). Formation directions of public administration of strategic development of Ukrainian agricultural complex. *State Formation*, no. 1 (33), 38–48. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-04> [in Ukrainian].

© Драган І. В., Дацій Н. В., Драган І. О., 2023

Зазначено, що головною особливістю в агросфері є здійснення комплексу заходів, покликаних сприяти мобілізації внутрішніх резервів вже існуючих великих виробництв, усунення причин недостатньої їхньої ефективності шляхом реорганізації агропромислових комплексів у господарства, що працюють на засадах та методах підприємництва.

Доведено, що векторами розвитку вітчизняного агропромислового комплексу є розробка політики розвитку харчової промисловості, реалізація цільових програм розвитку сільського господарства з метою забезпечення задоволення потреб населення в продуктах харчування.

Серед важливих та значущих напрямів розвитку інноваційних процесів виділено такі вектори: технологічна модернізація та переоснащення інфраструктури агропромислового комплексу; впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій отримання сільськогосподарської продукції та зберігання в тому числі; підтримка родючості ґрунтів, розробка адаптивних технологій – агроecosystem та агроландшафтів; розвиток виробництва органічної продукції сільського господарства; створення сучасної системи інформаційного та інфраструктурного забезпечення інноваційної діяльності в АПК; посилення ролі державних організацій в активізації інноваційної діяльності.

Ключові слова: агропромисловий комплекс, агромаркетинг, державна політика, механізми, національна безпека, продовольча безпека, ринок.

Постановка проблеми. Державна політика АПК України набуває нового значення для воєнної економіки у контексті стрімкого зростання обсягів виробництва та експорту протягом останнього десятиліття. При цьому, внаслідок повномасштабного вторгнення РФ різке падіння та знищення промислового виробництва і згорання металургійного експорту зумовило прискорену реструктуризацію економіки України, значно підвищивши значення агросектору в її структурі та експорті.

Розвиток агропродовольчого ринку є одним із перспективних напрямів становлення післявоєнної економіки та в період структурних трансформацій знаходиться під впливом системних ризиків, пов'язаних з політичною та соціально-економічною політикою відновлення агропромислового комплексу, відтворенням виробничих потужностей, диспропорціями у співвідношенні попиту та пропозиції на ринку сільськогосподарської продукції, недосконалістю цінової політики, труднощами збуту своєї продукції.

У цих умовах особливої значущості набуває формування концепції агромаркетингу як ефективного інструменту вдосконалення діяльності сільськогосподарських товаровиробників, перехід від вузької орієнтації на зростання обсягів виробництва продукції до орієнтації на максимальне задоволення потреб покупців та досягнення максимальної вигоди від виробництва аграрної продукції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пріоритетність розвитку аграрного сектора та сільських територій зумовлюється винятковою значущістю виробництва продукції сільського господарства та продовольства у житті людини. Головною особливістю в агросфері вітчизняної економіки є здійснення комплексу заходів, покликаних сприяти мобілізації внутрішніх резервів великих виробництв, усунення причин їхньої недостатньої ефективності шляхом реорганізації агропромислових комплексів у господарства, що працюють на засадах та методах підприємництва.

Усі існуючі заходи державної підтримки галузі АПК можна побудувати у вигляді багаторівневої системи, у якій окремо може бути передбачені заходи прямої та непрямой підтримки і навіть всі рівні управління АПК. Таким чином, ефективність агромаркетингу в системі агропромислового виробництва гарантується, якщо пропорційно збалансовані малі, середні та великі підприємства сфери агропромислового комплексу працюватимуть у сталих економічних умовах, матимуть необхідні обсяги доходів, раціонально їх будуть розподіляти та використовувати.

У разі подолання фінансово-економічної кризи роль державної підтримки галузі АПК, безсумнівно, зростає. У цьому сенсі актуальність дослідження проблем державної підтримки галузі АПК є основною складовою у системі вдосконалення агропромислового комплексу загалом.

Дослідженням проблематики зазначеного питання займалися такі науковці, як Авраменко Н. В., Кадирус І. Г., Донських А. С., Латинін М. А., Орлова Н. С., Терещенко В. А. та інші.

Метою статті є визначення напрямів державного управління стратегічним розвитком АПК України.

Застосована методологія і методи. Теоретичною основою дослідження стали загальноновизнані фундаментальні загальнонаукові методи та методологія пізнання досліджуваних явищ та процесів. Зокрема, при вивченні пріоритетності розвитку аграрного сектора та сільських територій використовувалися такі методи: теоретичне узагальнення, структурно-логічного аналізу, аналізу та синтезу, узагальнення та угруповання.

Виклад основного матеріалу. Успіх діяльності підприємств агропромислового комплексу залежить від того, наскільки вона є конкурентоспроможною. Щоб витримувати конкуренцію, підприємства АПК мають приділяти більше уваги своїй діяльності. У основі будь-якої діяльності лежать процеси безперервного виробництва необхідної споживачам продукції і послуг. Саме ці процеси створюють цінність для клієнтів підприємств АПК та приносять їй дохід.

У ХХІ ст. стало актуальним впровадження нового, так званого процесного підходу до організації діяльності підприємств та управління бізнесом через управління процесами, насамперед за техніко-технологічними показниками, що сприяє стабілізації та покращенню фінансового стану компанії. Підвищення прозорості та керованості бізнесу забезпечує інвестиційну привабливість підприємств [2].

Незалежно від стану зовнішніх та внутрішніх загроз, питання продовольчої безпеки є одними з ключових для будь-якої держави. Агропромислове виробництво України характеризується незадовільним станом матеріально-технічної бази. Залишається низькою забезпеченість виробництва основними та допоміжними будинками та спорудами внаслідок тривалих бойових дій та повномасштавного вторгнення РФ, економічної кризи та політичної нестабільності [6].

Розробка дієвої державної політики у сфері АПК, формування стратегії розвитку у вигляді комплексу агромаркетингових заходів, що сприяють розвитку сільського господарства, – це елементи системи державного стратегічного управління, яка заслуговує на професійний підхід і є надважливим завданням у розвитку економічного потенціалу нашої країни. Серед безлічі існуючих актуальних проблем національного масштабу є одна особлива, яку традиційно прагне і намагається якнайшвидше та ефективніше вирішити практично кожна держава, незалежно від рівня її соціально-економічного розвитку та геополітичного становища. До них, перш за все, слід віднести проблему досягнення продовольчої безпеки, яка серед різних видів безпеки займає особливе місце, оскільки є невід'ємною частиною національної безпеки. Традиційно роль продовольчої безпеки пов'язана з тим, що продовольство залишається базовим показником життєдіяльності людини, за відсутності якої неминуче настають голод та смерть. У різноманітному асортименті та високої якості воно необхідне щодня кожній людині [2, с. 44].

Однак забезпечення продовольчої безпеки пов'язане з подоланням негативного впливу різного роду зовнішніх та внутрішніх факторів, ризиків та загроз. Так, факторами, що знижують її надійність, є:

- концентрація та монополізація виробництва та експорту продовольчих товарів та сільськогосподарської сировини економічно розвиненими країнами та посилення їх домінування на продуктових сегментах світового агропродовольчого ринку;

- зростаючі вимоги до якості харчових продуктів на світовому агропродовольчому ринку, які визначають ефективність експортно-імпоротної політики та конкурентоспроможність вітчизняних продовольчих товарів та сільськогосподарської сировини;

- постійне та широкомасштабне використання економічно розвиненими країнами системи протекціоністських заходів за рахунок збільшення державної підтримки національних товаровиробників в умовах загострення конкуренції за ринки збуту в рамках міжнародних та регіональних торговельно-економічних формувань [3].

Отже, основою вирішення продовольчої проблеми в Україні є нормативна правова база, що включає стратегію, національну програму продовольчої безпеки, а також законодавчі акти про продовольчу безпеку та якість продуктів харчування. Варто зазначити, що гарантією забезпечення права на гідний рівень життя для населення є забезпечення продовольчої безпеки території, закріпленої Конституцією України [4].

Переходячи до питання про продовольче забезпечення у контексті економічної безпеки країни, за наявними матеріалами про стан агропромислового комплексу, виявлено проблеми у галузі сільського господарства [5].

Враховуючи це, для виконання державних функцій щодо забезпечення продовольчої безпеки до життєзабезпечених галузей розвитку

агропромислового комплексу в країні можна віднести такі підгалузі, як садівництво, овочівництво та тваринництво [6, С. 53–60]. Для усунення проблем доцільно збільшити поголів'я та якість м'яса великої рогатої худоби, свиней та птиці; підвищити врожайність культур за рахунок селекції на основі інноваційних технологій вирощування плодово-ягідних культур.

Також потрібно виробництво комбикормів у великих обсягах через необхідність збільшення кормової бази, бажано вітчизняного виробництва [1]. Пріоритетним напрямом у розвитку харчової та переробної промисловості є збільшення виробництва у розмірі імпорту гуманітарної допомоги: борошна пшеничного, борошна житньої крупи (з пшениці та ячменю), молока та молочної продукції, м'ясних ковбасних виробів, у зв'язку з низькою забезпеченістю населення даною продукцією власного виробництва.

Основними напрямками забезпечення безпеки продовольчого комплексу України, на наш погляд, є:

– формування та впровадження стратегії розвитку продовольчого комплексу з метою збільшення можливостей та потенціалу виробництва продовольства;

– досягнення інтенсивного виробництва продовольства, підвищення продуктивності та ефективності праці;

– укладання партнерських договорів та угод, розширення спектру зовнішньоторговельного співробітництва; формування кадрового резерву, планів підготовки та перепідготовки кадрів під потреби конкретного виробництва.

Стратегічними завданнями, що забезпечують досягнення мети у розвитку агромаркетингу та досягнення високого рівня продовольчої безпеки, є:

1. Забезпечити раціональне та ефективне використання фонду земель сільськогосподарського призначення.

2. Наростити обсяги виробництва продукції рослинництва, тваринництва, харчової та переробної промисловості шляхом підвищення ефективності та наситити внутрішній ринок продуктами харчування власного виробництва.

3. Створити умови для розвитку внутрішнього ринку сільськогосподарської продукції, підвищення конкурентоспроможності виробленої продукції, стимулювання розвитку підприємництва у сфері АПК та залучення інвестицій.

4. Розширити ринки збуту виробленої галузями АПК продукції.

5. Забезпечити агропромисловий комплекс кадрами відповідної кваліфікації.

6. Провести технічну модернізацію галузі.

7. Створити умови сталого розвитку сільських територій.

Головною особливістю в агросфері є здійснення комплексу заходів, покликаних сприяти мобілізації внутрішніх резервів вже існуючих великих виробництв, усунення причин недостатньої їхньої ефективності шляхом реорганізації агропромислових комплексів у господарства, що працюють на засадах та методах підприємництва.

Усі існуючі заходи державного впливу на підтримку галузі АПК можна представити як багаторівневу систему, у якій окремо може бути передбачені заходи прямої та непрямой підтримки АПК. Пріоритетами у розвитку харчової та переробної промисловості є збільшення виробництва у розмірі імпорту/гуманітарної допомоги, зокрема борошна пшеничного та житнього, круп (з пшениці та ячменю), комбікормів, молока та молокопродукції, м'ясних ковбасних виробів, у зв'язку з низькою забезпеченістю населення даною продукцією власного виробництва.

У цих умовах важливе значення має розвиток бізнес-взаємодії з міжнародними партнерами для налагодження нових господарських зв'язків та вихід на зовнішні ринки збуту. Перспективними напрямками розвитку вітчизняного агропромислового комплексу є розвиток харчової промисловості, реалізація цільових програм розвитку сільського господарства з метою забезпечення задоволення потреб населення у продуктах харчування.

Зростання обсягів виробництва продукції АПК потребує оновлення виробничо-технічної бази, запуску нових потужностей, укладання зовнішньоекономічних контрактів у сфері збуту та постачання, проведення заходів щодо організації ринків збуту, активне впровадження цифрових технологій у сільське господарство.

Цифрова трансформація сільського господарства, створення цифрових екосистем, цифрового сільського господарства в агропромисловому комплексі має ґрунтуватися на чіткому розумінні стратегічного характеру цього процесу [4]. Сформовано пропозиції щодо певних стратегічних дій, які мають виконуватися урядом для забезпечення реалізації можливостей, що надаються цифровими технологіями.

По-перше, державна політика та програми мають належним чином сприяти впровадженню цифрових технологій у сільськогосподарському та продовольчому секторах. Директивним органам необхідно розглянути потенційні вигоди, витрати та ризики, а також зрозуміти фактори, що впливають на впровадження технологій, щоб можна було цілеспрямовано вживати заходів у тих випадках, і визначати своєчасно коли спостерігається збій на ринку або в суспільних інтересах.

По-друге, уряд може використовувати цифрові технології для розробки та реалізації більш ефективної сільськогосподарської політики. Це вимагає розуміння того, як технології можуть допомогти у різних компонентах політичного циклу, і може вимагати від державних органів розширення своїх навичок, інвестування у технології та навчання чи партнерства з іншими суб'єктами.

По-третє, цифрові технології можуть змінити роль уряду. З одного боку, цифрові технології можуть створювати нові ролі або обов'язки для урядів, у тому числі для забезпечення цифрової інфраструктури (чи є підстави для того, щоб уряди були постачальниками або розробниками правил нової цифрової інфраструктури та за яких обставин). Проте, з іншого боку, якщо технології можуть зменшити інформаційну асиметрію і транзакційні витрати, може знадобитися менше втручання уряду.

Для директивних органів завдання полягатиме у формуванні політики та нормативних умов таким чином, щоб вони сприяли можливостям, що надаються цифровими технологіями [2]. Потенціал цифровізації вважаємо за можливе підвищити завдяки впровадженню передових та проривних цифрових технологій.

Пристосування АПК до змінних вимог ринку дозволяє виділити стратегічні напрями, реалізація якого забезпечить досягнення стратегічного успіху, забезпечивши цим реалізацію стратегічних цілей. Для АПК такими напрями є якість своєї продукції, її цінність та інноваційність, фокус (зосередження на певних сегментах ринку) та глобальність (охоплення ринків). Сформовано основні напрями формування цифрового сільського господарства на основі агромаркетингових технологій, які сприятимуть формуванню цифрового сільського господарства на основі агромаркетингових технологій та сучасних цифрових технологій, які у свою чергу широко впроваджуються у світовому цифровому просторі.

Агромаркетинг як цілісне явище соціально-економічної природи, сучасний зміст якого відображає еволюцію ринку сільськогосподарської продукції та продуктів її промислової переробки, послідовно поєднуючи процеси дослідження ринку, сільськогосподарського виробництва та переробки своєї продукції, торгівлі, формування попиту та стимулювання збуту. Цифрова трансформація заснована на інтенсивному використанні інформаційних технологій у пошуку конкурентних переваг або, принаймні, на намірі залишитися на ринку, наслідуючи найбільш інноваційних конкурентів.

Фактично, інтенсивність та використання цифровізації можуть стати фактором диференціації, як це відбувалося історично, коли впроваджувалися інновації, здатні повністю трансформувати галузі, і кожна компанія має відповісти на цей виклик [3]. Крім того, у випадку сільськогосподарського сектора такі технології, як Інтернет речей, роботи, штучний інтелект та блокчейн, серед іншого, впливають на весь ланцюжок створення вартості, від постачальників сировини до споживачів.

Цифровізація сільського господарства починається з циклу купівлі паливно-мастильних матеріалів, насіння, з купівлі сільськогосподарської техніки, а потім зачіпає всі етапи виробництва та закінчується цифровізацією у сфері реклами та дистрибуції сільськогосподарської продукції. У сучасних умовах у сфері продажів сільськогосподарської продукції, як і багатьох інших галузях економіки, зростає роль електронної комерції; розширюється розвиток інформаційних технологій у галузі сільськогосподарського маркетингу, оскільки використання цифрових платформ у будь-якій галузі дозволяє суттєво підвищити ефективність та керуваність.

Електронна комерція дозволяє учасникам керувати інформацією повного циклу, від виробництва до остаточної доставки споживачеві. Крім того, електронна комерція має мультиплікативний ефект для економіки, оскільки забезпечує додаткове зростання ВВП до 2% на рік, а безпосередньо пов'язані з

ІТ галузі, такі як фінанси логістики, транспорт, сільське господарство, дають додаткове зростання ВВП від 0,5 % до 1 % на рік.

Експерти у сфері маркетингу вказують на те, що важливі та базові принципи маркетингу завжди формуватимуть основу в системі просування на ринку товарів та послуг. Формування маркетингової політики на основі стандартних повідомлень та месенджерів будуть завжди ефективні на стадії популяризації товарів, продукції та послуг та стабільним інструментом залучення потенційних клієнтів та покупців, тобто усіх зацікавлених осіб та суб'єктів господарювання. Слід враховувати, що просунуті таргетологи не лише пропонують, а й активно використовують класичні технології для просування товарів та послуг та масштабно застосовують інноваційні технології доставки повідомлень потенційним клієнтам сучасними каналами інтегрованої системи надання інформації.

Масштабно на всіх етапах руху товарів та послуг широко використовуються технології штучного інтелекту для реалізації цифрових платформних рішень у маркетинговому середовищі та успіх збутової політики та політики просування залежить від цілей даної політики та каналів просування на ринку товарів та послуг. Дослідження маркетологів, свідчать про те, що 28 % фахівців відділу маркетингу підвищують свою кваліфікацію відповідно до компетенцій і використовують штучний інтелект для просування товарів та послуг, а певна частка 26% співробітників відділу маркетингу використовують сучасні технології для оптимізації компанії [6, с. 137–145].

Останніми роками, наприклад, онлайн-відгуки суттєво підвищили якість вражень від купівлі найрізноманітніших продуктів. Це вказує на те, що штучний інтелект дає змогу відобразити зворотний зв'язок покупця та споживача, сформувати сприятливу думку та сприяє популяризації товарів, продукції та послуг на основі оптимізованого націлення. Лідером за обсягом ринку електронної комерції є Китай – 562,66 мільярда доларів, за ним слідують Сполучені Штати – 349,06 млрд дол. та Сполучене Королівство – 93,89 млрд дол.

Зазначимо, що цифрова трансформація в агропромисловому комплексі має низку переваг, однією з яких є надання підприємствам актуальної інформації для швидкого реагування на умови навколишнього середовища, що змінюються.

Впровадження цифрових технологій допомагає скоротити споживання води та пестицидів, сприяє підвищенню безпеки харчових продуктів за рахунок швидкого відстеження небезпечних продуктів харчування, а також розвитку нових підприємств та нових робочих місць, підвищення економічної, екологічної та соціальної стійкості. По-перше, ці технології надають відповідний економічний вплив, створюючи нові робочі місця чи підприємства та підвищуючи конкурентоспроможність існуючих компаній (економічна стійкість). По-друге, з точки зору проблем клімату або довкілля, таких як системи точного землеробства для скорочення використання води та пестицидів, використання цих технологій підвищує екологічну стійкість. По-третє, з погляду соціальних питань вони допомагають розвивати деякі сільські регіони з бідним населенням (соціальна стійкість).

Концепція розумного сільського господарства пов'язана принаймні з п'ятьма цілями сталого розвитку Організації Об'єднаних Націй: гідна робота та економічне зростання, промисловість, інновації та інфраструктура, стійкі міста та громади, відповідальне споживання та виробництво та заходи щодо боротьби зі зміною клімату. Таким чином, ці технології перетворюють сектор на більш інтелектуальний та стійкий, співпрацюючи також у боротьбі зі зміною клімату.

Сучасними напрямками розвитку агропродовольчого комплексу є активна розробка та впровадження інноваційних проєктів у галузі вдосконалення сільського господарства, що дозволяє суттєво підвищити як якість та конкурентоспроможність продукції, так і забезпечити стійкі конкурентні позиції сільгоспвиробників на ринку.

На даному етапі слід звернути увагу на діяльність сільськогосподарських кооперативів, які посіли міцне місце у розвитку діяльності агропромислового комплексу в умовах цифровізації його діяльності: по-перше, цифрова трансформація дозволила вдосконалити концепції, пов'язані з ІТ (штучний інтелект та технологія блокчейну); по-друге, відбувається об'єднання технологій та факторів, які інтегрують інструмент автоматичної діагностики. Цей інструмент дає змогу самостійно оцінити ситуацію, в якій знаходиться кооператив у зв'язку з цифровою трансформацією, допомагаючи кооперативам зрозуміти можливості, які пропонують цифрові технології. Все це сприяє кращому розумінню цифровізації агрокооперативів у контексті розумного сільського господарства.

Очікується, що інформаційно-комунікаційні технології підвищать доступність інформації та ефективність управління продуктами, розширять охоплення споживачів та зрештою збільшать прибуток трейдерів. Плани щодо розвитку цифрової економіки в Україні включають концентрацію уваги на електронній комерції, включаючи створення платформи електронної комерції та логістичної інфраструктури інтернет-торгівлі.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень. Таким чином, можемо констатувати, що необхідно підсилити сильні сторони сучасного стану АПК, якими є підвищення врожайності та товарності сільськогосподарської продукції за рахунок впровадження інноваційних технологій АПК; постійний попит на сільськогосподарську продукцію. Відповідно, це сприятиме вдосконаленню в подальшому агротехнічних прийомів вирощування сільськогосподарської продукції; розвиток логістичної інфраструктури; підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарської галузі; зниження імпортозалежності в АПК.

Серед стратегічних напрямів розвитку інноваційних процесів виділимо такі, як: технологічна модернізація та переоснащення інфраструктури агропромислового комплексу; впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій отримання сільськогосподарської продукції та зберігання в тому числі; підтримка родючості ґрунтів, розробка адаптивних технологій – агроєкосистем та агроландшафтів; розвиток виробництва органічної продукції

сільського господарства; створення сучасної системи інформаційного та інфраструктурного забезпечення інноваційної діяльності в АПК; посилення ролі державних організацій в активізації інноваційної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Державна аграрна політика України: проблеми правового забезпечення : монографія ; за ред. В. Ю. Уркевича та М. В. Шульги. Харків, 2014. 276 с.
2. Жемойда О. В. Державне управління у сфері сільського господарства : навч. посіб. / уклад. О. В. Ярошенко. Київ : НАДУ, 2013. 56 с.
3. Кадирус І. Г., Донських А. С., Терещенко В. А. Формування стратегії розвитку аграрного підприємства. *Ефективна економіка*. 2020. № 7. URL: http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/7_2020/66.pdf (дата звернення: 24.04.2023).
4. Латинін М. А. Трансформація системи державного регулювання розвитку аграрного сектора України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2005. № 1. С. 108–115.
5. Свистун Л. А., Попова Ю. М., Штепенко К. П. Державне регулювання аграрного сектору економіки в контексті забезпечення завдань сталого розвитку. *Ефективна економіка*. 2020. № 11. URL: http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/11_2020/95.pdf (дата звернення: 20.04.2023)
6. Траєкторія сталого розвитку України до 2030 року: проблеми та пріоритети : національна доповідь ; за наук. ред. акад. НААН України М. А. Хвесика. Київ : ДУ ІЕПСР НАН України, 2021. 1091 с.

Стаття надійшла до редакції 12.05.2023 р.

Стаття рекомендована до друку 15.06.2023 р.

Dragan I. V.,

Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Senior research fellow, Department of Sustainable Development Methodology, Institute for demography and life quality problems of the National Academy of Sciences of Ukraine, 60 blvd. Shevchenko, Kiev, 01032, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0002-6906-5000>

Datsii N. V.,

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Economic Theory, Intellectual Property and Public Administration, Polissia National University, 7 blvd. Stary, Zhytomyr, 10008, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0003-0640-6426>

Dragan I. O.,

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Department of Law and Law Enforcement Activities, Zhytomyr Polytechnic State University, 103 str. Chudnivska, Zhytomyr, 10005, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0002-5716-1273>

FORMATION DIRECTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF STRATEGIC DEVELOPMENT OF UKRAINIAN AGRICULTURAL COMPLEX

Annotation. The article mentions the importance and urgency of considering the issues of the state policy of the agro-industrial complex of Ukraine, which acquires a new meaning for the

military economy in the context of the rapid growth of production and export volumes during the last decade. In the conditions of a full-scale invasion of the Russian Federation, the sharp decline and destruction of industrial production and the curtailment of metallurgical exports led to the accelerated restructuring of Ukraine's economy, significantly increasing the importance of the agricultural sector in its structure and exports.

It was determined that the priority of the development of the agricultural sector and rural areas is determined by the exceptional importance of the production of agricultural products and food in human life.

It has been proven that the development of the policy for the development of the food industry, the implementation of target programs for the development of agriculture in order to ensure the satisfaction of the population's needs in food products are the vectors of the development of the domestic agro-industrial complex.

Among the important and significant directions of the development of innovative processes, the following vectors are highlighted: technological modernization and re-equipment of the infrastructure of the agro-industrial complex; implementation of energy- and resource-saving technologies for obtaining and storing agricultural products, including; maintenance of soil fertility, development of adaptive technologies - agro-ecosystems and agro-landscapes; development of production of organic agricultural products; creation of a modern system of information and infrastructural support for innovative activities in the agricultural sector; strengthening the role of state organizations in the activation of innovative activities.

Keywords: *agro-industrial complex, agro-marketing, state policy, mechanisms, national security, food security, market.*

REFERENCES

1. Urkevych, V.Yu., Shulha, M.V. (2014). Derzhavna ahrarna polityka Ukrainy: problemy pravovoho zabezpechennia [State agrarian policy of Ukraine: problems of legal support]. Kharkiv [in Ukrainian].
2. Zhemojda, O.V. (2013). Derzhavne upravlinnia u sferi sil'skoho hospodarstva [State administration in the sphere of agriculture]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
3. Kadyrus, I.G., Donskikh, A.S. and Tereshchenko, V.A. (2020). Formation of a strategy for the development of an agrarian enterprise. *Efektivna ekonomika*, vol. 7. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/7_2020/66.pdf (accessed 24.04.2023) [in Ukrainian].
4. Latynin, M.A. (2005). Transformation of the system of state regulation of the development of the agrarian sector of Ukraine. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, vol. 1, 108–115 [in Ukrainian].
5. Svystun, L.A., Popova, Yu.M. and Shtepenko, K.P. (2020). State regulation of the agricultural sector of the economy in the context of ensuring the tasks of sustainable development. *Efektivna ekonomika*, vol. 11. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/11_2020/95.pdf (accessed 20.04.2023) [in Ukrainian].
6. Khvesyk, M.A. (2021). Traiektoriia staloho rozvytku Ukrainy do 2030 roku: problemy ta priorityty [The trajectory of sustainable development of Ukraine until 2030: problems and priorities]. Kyiv: DU IEPSR NAN Ukrainy [in Ukrainian].

The article was received by the editors 12.05.2023.

The article is recommended for printing 15.06.2023.

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-05>

УДК 336.012.23

Ковальчук Вероніка Геннадіївна,
доктор наук з державного управління, професор,
в. о. завідувача кафедри економіки та публічного управління
Національного аерокосмічного університету ім. М. Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут»,
вул. Чкалова, 17, м. Харків, 61070, Україна
e-mail: covveron@ukr.net <https://orcid.org/0000-0001-5321-8300>

УПРАВЛІНСЬКИЙ ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА ТРАНСФОРМАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ У ФІНАНСОВОМУ СЕКТОРІ УКРАЇНИ

Анотація. Постійні внутрішні кризи, корупція, неефективні та недоцільні реформи, тіньовий сектор – усе це підриває спроби стабілізувати економіку України. Глобалізація, економічна нестабільність призводить до спаду виробництва, безробіття, переходу фірм у тіньовий сектор, підвищенню цін, а отже і до погіршення стану фінансового сектору. Метою даної статті є вивчення теоретичних основ поняття трансформації фінансового сектору економіки та надання практичних рекомендацій щодо впровадження нової синергетичної концепції. Об'єктом дослідження є фінансовий сектор України. У статті досліджено теоретичні основи та сучасний стан фінансового сектору України. Виявлені недоліки у функціонуванні моделі державного регулювання фінансового сектору дали змогу запропонувати шляхи її удосконалення в умовах глобалізації, наприклад, через впровадження дієвої політики антикризового управління на макрорівні (національному) та макрорівні (окремі фінансові установи). Їхнє комплексне застосування зменшить вплив наслідків криз минулих років, а своєчасна діагностика світових тенденцій буде сприяти ефективному подоланню майбутніх кризових явищ. Таким чином, нова синергетична концепція, має засновуватись на розвитку соціальної направленості, тобто недопущення розпаду нормативно-ціннісних структур та ослаблення їх соціалізуючих і регулятивних функцій. В результаті аналізу зарубіжного досвіду трансформації фінансового сектору впроваджено пропозиції та рекомендації з антикризового регулювання, що забезпечить злагоджену роботу державних органів нагляду за здійсненням фінансової діяльності, створить необхідні умови для ефективної роботи усіх фінансових установ та, з часом, сформує необхідне середовище для стабільного розвитку усієї економіки України. Загалом, впровадження наведених пропозицій та рекомендацій дозволить підвищити ефективність процесу трансформації фінансового сектору, оптимізувати організацію діяльності банківських установ, забезпечить створення програми державного антикризового управління фінансовим сектором України в умовах глобалізації.

Ключові слова: фінансовий сектор, роль держави, антикризове регулювання, фінансові інновації.

Як цитувати: Ковальчук В. Г. Управлінський вплив держави на трансформаційні процеси у фінансовому секторі України. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 49–60. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-05>

In cites: Kovalchuk, V.G. (2023). Management impact of the state on transformation processes in the financial sector of Ukraine. *State Formation*, no. 1 (33), 49–60. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-05> [in Ukrainian].

Постановка проблеми. Сучасна глобалізація потребує раціонального і економічно обґрунтованого підходу до визначення фінансової політики, аналізу і оцінки отриманих результатів. Нестабільна економічна ситуація в Україні доводить необхідність комплексного дослідження фінансового сектору як складової соціально-економічної системи, взаємозв'язків між її елементами та підсистемами, а також механізмів державного управління її розвитком. Ефективне функціонування фінансового сектору, його трансформація значно впливає на загальну економічну ситуацію. В умовах нестабільності грошової одиниці, коли майже всі фінансові установи відчувають необхідність активізувати та вдосконалити свою діяльність, посилюється роль держави у регулюванні фінансового сектору, впровадженні фінансових інновацій, що обумовлює актуальність зазначеного питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми та особливості розвитку фінансового сектору України було досліджено такими відомими вітчизняними науковцями як Барановський О., Поченчук Г., Штанько О., Береславська О., Чернюк Л. та ін.

Так, Барановський О. розглядає існуючі підходи дослідників до диференціації детермінант трансформацій в національній економіці загалом і у фінансовому секторі, його окремих сегментах і інститутах зокрема, а також підходи до розробки сценаріїв трансформаційних процесів у фінансовому секторі національної економіки [1]. Процесам трансформації фондових ринків в умовах глобалізації присвячена наукова праця Штанько О. [14]. Поченчук Г. аналізує трансформації в соціальних системах різного масштабу, глибини, орієнтації, що викликані внутрішніми чи зовнішніми факторами, або їх поєднанням, визначає фактори, що обумовлюють трансформаційні зміни, процеси трансформації фондових ринків в умовах глобалізації [10]. Береславська О. приділяє увагу міжнародному досвіду реформування фінансового сектора та доцільності його реалізації в Україні, пропонує перспективні напрями реформування вітчизняного фінансового сектору [2]. Чернюк Л. досліджує особливості трансформації економіки України та її регіонів на сучасному етапі її розвитку, проблеми, що виникають у процесі трансформації, обґрунтовує напрями оптимізації соціально-економічного розвитку регіонів на основі раціоналізації динаміки трансформації [12].

Незважаючи на високий рівень наукового опрацювання проблематики удосконалення фінансового сектору, визначення фінансової політики, аналізу і оцінки отриманих результатів, питання управлінського впливу держави на трансформаційні процеси у фінансовому секторі України, менеджменту фінансових інновацій в умовах глобалізації ще не набули достатнього розвитку. Дискусійними залишаються теоретичні обґрунтування поняття «фінансовий ринок», «фінансова система», «фінансовий посередник», «фінансовий сектор», що є однією з причин різноманіття напрямів та методологічних концепцій у сучасних дослідженнях як в Україні, так і за кордоном, визначення змісту механізмів державного антикризового управління.

Метою даної статті є вивчення теоретичних основ поняття трансформації фінансового сектору економіки України та надання практичних рекомендацій щодо впровадження дієвої політики антикризового управління на макрорівні (національному) та мікрорівні (окремі фінансові установи), нової синергетичної концепції, що має засновуватись на розвитку соціальної направленості, сприятиме ефективному подоланню майбутніх кризових явищ.

Застосована методологія і методи. Методологічний інструментарій, використовуваний для вирішення поставленої у статті мети, включає в себе застосування теоретичного і системного підходу, концептуального, функціонально-інтеграційного, та методичного підходів. Застосовано комплекс методів і прийомів: історичного і логічного, спостереження, аналогії, аналізу і синтезу, індукції і дедукції, узагальнення, евристичного методу, а також статистичного, нормативного, системного, функціонального, інституційного, інформаційно-аналітичного, нормативно-правового аналізу.

Виклад основного матеріалу. Фінансовий сектор України формувався під впливом наступних факторів: історичного (територіальне розташування та наслідки адміністративно-командної системи), політичного (вплив політичних рішень) та зовнішньоекономічного (вплив економік сусідніх держав та розвиток торгівельної складової). Недостатній розвиток та нестабільність фінансового сектору України є наслідком недієвих реформ (або неефективного їх виконання) та кризових явищ у світовій економіці. Усе це потребує детального дослідження та пошуку шляхів подолання зазначених диспропорцій та наслідків економічних криз.

На сучасний стан фінансового сектору України великий вплив мали як внутрішні, так і зовнішні фактори. Внутрішніми є: політичний устрій, менталітет, економічна ситуація, що склалася під впливом панування радянського устрою, неефективні реформи тощо. До зовнішніх відносяться: міжнародні договори та домовленості, торгівельна політика, кризи.

Останні займають провідне місце серед причин внутрішніх диспропорцій в економіці нашої країни. Досліджуючи фінансовий сектор, як сектор фінансових корпорацій, основною функцією яких є надання фінансових послуг іншим інституційним одиницям, зупинимося на аналізі фінансового сектору за окремими складовими. До них відносимо банківський сектор, сектор страхування та сектор кредитних установ, фінансових компаній та лізингодавців. У період з 2014 року по 2022 рік можна спостерігати зменшення кількості банків. Така тенденція виникла не тільки через кризові явища, а й тому, що уряд прийняв ряд нормативних актів, щоб виконати домовленості із МВФ та іншими міжнародними організаціями. Таким чином, кількість банків скоротилася на 75 за аналізований період [8].

Вважаємо таку тенденцію позитивним явищем, бо банківський сектор позбувся малих та неефективно-діючих банків. Натомість, кількість банків із іноземним капіталом та зі 100% іноземним капіталом майже не змінилася. Це може бути викликано нестабільністю національної грошової одиниці

України, бо для іноземних інвесторів та компаній зараз більш сприятливі умови так як вони виграють на курсовій різниці.

Банківський сектор є впливовим посередником усіх процесів, що виникають в економіці країни. Тому важливим є питання безпеки цього сектору. Рівень банківської безпеки характеризує стан фінансово-кредитної сфери, що залежить від збалансованості, стійкості до негативних впливів (внутрішніх та зовнішніх) та ефективності функціонування національної економіки [4].

Тенденція до зменшення інтегрального індикатору банківської безпеки свідчить про недостатню фінансову безпеку банківського сектору [6, 11]. Така динаміка спричинена зниженням рентабельності активів банків, збільшенням обсягу кредитів та депозитів у іноземній валюті та зростанням простроченої заборгованості за кредитами.

Наступна складова фінансового сектору – страхові компанії.

За кількістю страхових компаній бачимо тенденцію до зменшення, з 382 до 122 [7]. Це може бути наслідком нестабільності економіки в цілому та неспроможності укладати договори страхування фізичними та юридичними особами через низький рівень доходів.

Як і у випадку банків та страхових компаній, кількість організації останнього сектора – кредитних установ, фінансових компаній та лізингодавців зменшується [7]. Статті доходів кредитних спілок зменшуються, так само як і витрати.

Дуже неоднозначну тенденцію мають показники фінансових компаній та лізингодавців. На нашу думку, вони пов'язані із специфікою їх діяльності, тобто попитом на послуги, що вони надають.

Таким чином, дослідивши фінансовий сектор як сукупність взаємопов'язаних фінансових посередників та компаній можна зробити висновок про загальний спад фінансового сектору. Глобалізація, економічні кризи та внутрішня незбалансованість, неефективність впроваджених дій та недосконалість нормативної бази – усе це призводить до диспропорцій в економіці загалом, та у фінансовому секторі зокрема. Дана ситуація потребує дієвих змін, що будуть брати до уваги усі особливості національної економіки та її сучасний стан.

З огляду на обрання Україною напряму на інтеграцію у Європейський Союз як пріоритетного, набирає значення дослідження економічних процесів, реформ та перейняття європейського досвіду для розвитку нашої країни.

В умовах сьогодення, під час кризових явищ особливо важливими є такі заходи держави, які не тільки попереджають настання різких коливань в економіці, а й дають змогу продумати наперед дії, щоб зменшити вплив кризи на національну економіку в умовах глобалізації. З боку держави (уряду) необхідні наступні заходи антикризового управління:

- визначення грошово-кредитної політики у відповідності до сучасного стану економіки;
- створення контрциклічної антикризової грошово-кредитної політики як частини системи монетарного регулювання економіки;

- розробка макропруденційної політики та впровадження центральним банком такого регулювання;
- активізація ролі монетарного трансмісійного механізму [13].

Отже, антикризове управління повинно здійснюватися у відповідності до сучасних реалій національної економіки та враховувати вплив на усі структурні елементи фінансового сектору. Крім того, впровадження антикризового управління необхідне як на макрорівні, так і на мікрорівні, бо тільки комплексні заходи можуть стабілізувати ситуацію та зменшити вплив кризових явищ на національну економіку.

В умовах розвитку глобального інформаційного постіндустріального суспільства це підсилює важливість розуміння синергетики, як сукупності міждисциплінарних досліджень, об'єктом яких, вважаються направленість на самоорганізацію в концепціях хімічної, біологічної, природоохоронної та громадської діяльності, а предметом – несподіване структурування.

Також у більш широкому розумінні синергетика – це ефект, який буде більший від спільної роботи багатьох факторів, чим функціонування цих факторів окремо один від одного. В умовах нестабільної економіки основною метою соціально орієнтованої стратегії має стати недопущення або подолання проявів соціальної нестабільності, тобто розпаду нормативно-ціннісних структур та ослаблення їх соціалізуючих і регулятивних функцій.

Вище наведені вагомі аргументи щодо застосування системи антикризового управління державою, але воно не буде мати ніяких відчутних наслідків без реформування освітнього сектору країни. При цьому Міхненко А. і Кравченко С., підкреслюють, що нестабільність існує в будь-якій соціальній системі, однак зусиллями органів державного управління та громадянського суспільства вона нейтралізується і не розповсюджується на систему в повному обсязі. Слушною, на наш погляд, також є думка про те, що лише за певних історичних обставин ентропійний процес може охопити весь соціум, спричиняючи деструктивний вплив на традиційну соціокультурну систему та ціннісно-моральні основи, внаслідок чого в людей зникає бажання дотримуватися морально-правових норм, а правові імперативи втрачають свою регулюючу силу. Розробляючи далі цей погляд, автори доходять висновку, що протистояти надмірним проявам соціальної ентропії здатна лише цивілізована соціально орієнтована система, побудована на основі моделі соціальної держави [5].

Узагальнення результатів, отриманих фахівцями в зв'язку з дослідженнями синергетики, дозволяє визначити синергетичну концепцію самоорганізації у вигляді наступних положень [5]:

1. Об'єктами дослідження є відкриті системи в нерівноважному стані.
2. У всіх системах мають місце процеси організації та самоорганізації.
3. Результатом самоорганізації стає формування складніших в інформаційному сенсі об'єктів, ніж елементи зовнішнього середовища, з яких вони виникають.

4. Спрямованість процесів самоорганізації зумовлена внутрішніми властивостями підсистем в їх індивідуальному і колективному прояві, а також впливами з боку зовнішнього оточення.

5. Поведінка підсистем і системи в цілому істотно характеризується спонтанністю – їх поведінка не є суворо детермінованою.

6. Процеси самоорганізації відбуваються в середовищі поряд з іншими процесами, зокрема, мають протилежну спрямованість і здатні в окремі етапи існування системи як переважати над процесами самоорганізації, так і поступатися їм. При цьому система в цілому може характеризуватися стійкою тенденцією розвитку або деградації і розпаду.

Нова синергетична концепція, на нашу думку, базується на її соціальній направленості, тобто недопущення розпаду нормативно-ціннісних структур та ослаблення їх соціалізуючих і регулятивних функцій.

Останніми роками наша країна була більш направлена на подолання економічного спаду та виходу з кризи, саме тому направила всі свої ресурси саме на цей сектор. Зовсім забувши про основну складову будь-якого сектору економіки – люди, спеціалісти, професіонали. З кожним роком фінансування освітнього сектору спадає, звичайно якщо брати офіційні данні з розрахунком на підвищенні інфляції, збільшення тіньового сектору та ін.

Декілька років тому почалося масове скорочення вищих освітніх закладів на території України, при цьому фінансування даного сектору збільшилося не так відчутно, як повинно було. На базі міжнародних даних, критично важливим у цьому контексті є саме питоме фінансування вищої освіти у розрахунку на одного студента, сучасний рівень якого в Україні у рази менший порівняно із країнами-лідерами.

Тому вважаємо, що основними напрямками для ефективної стратегії розвитку вищої освіти в Україні мають стати:

1. Підвищення соціальних стандартів життя працівників сфери вищої освіти.
2. Налагодження ефективної системи менеджменту університетів.
3. Ефективна система добробуту талановитих студентів.
4. Стимулювання міжнародної публікаційної активності дослідників.
5. Створення ефективної системи добробуту і підготовки наукових кадрів
6. Забезпечення реальної фінансової автономії дослідницьких університетів.

Отже для подолання як економічної кризи так і освітньої, потрібно здійснити ефективні інвестиції у розвиток вищих шкіл та університетів, як з державних, так і з приватних джерел, і модифікувати їх в ефективний фактор високоякісного фінансового підйому країни.

Оскільки кожна розвинена країна у свій час проходила період реформ та трансформацій, дуже доцільним для України є імплементація зарубіжного досвіду, тобто впровадження дієвих та перевірених на практиці методів стабілізації та економічного зростання.

Перш за все, вітчизняна економіка потерпає від наслідків економічних криз, як світових, так і внутрішніх. Тому вважаємо за потрібне розглянути моделі та способи антикризового управління фінансовим сектором деяких країн.

З огляду на антикризові заходи представлені на рис. 1. Країни ЄС дуже різняться за способами подолання наслідків криз.

Проте, ми вважаємо таку політику правильною, адже особливості кожної країни вимагають своїх інструментів та важелів впливу на економічну ситуацію. Під час світової економічної кризи 2008 року та після неї усі країни світу намагалися зменшити негативний вплив на економіку своїх країн.

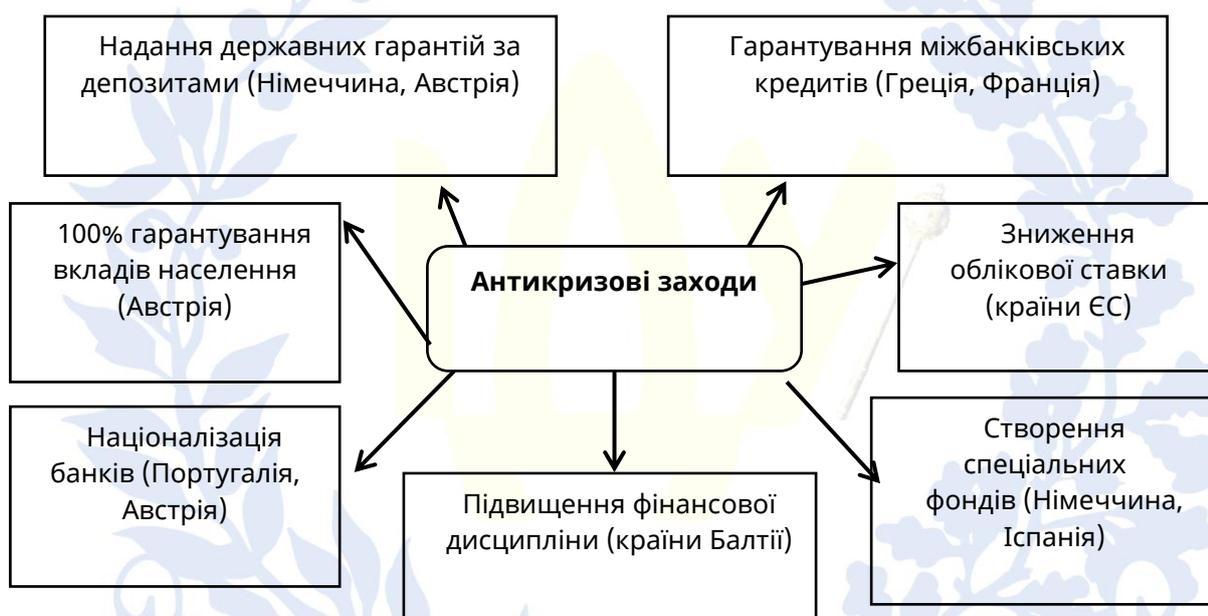


Рис. 1. Державне антикризове регулювання фінансового сектору країн ЄС [9]

Fig. 1. State anti-crisis regulation of the financial sector of EU countries [9]

Взагалі науковці виділяють 3 основні моделі державного регулювання фінансової системи: традиційна (секторне регулювання), мегарегулятора (єдиного регулятора) та перехресного регулювання, які можна надати у вигляді рисунку 2.

Отже, зарубіжний досвід трансформації фінансового сектору доводить необхідність єдиної дієвої політики антикризового управління в умовах глобалізації, коли потреба долати наслідки економічних криз зростає із кожним днем. Проте, така політика повинна бути комплексною, тобто використовувати усі наявні інструменти у взаємодії. Контролюючі органи також повинні враховувати дії інших інституцій контролю за фінансовою діяльністю, щоб уникнути конфліктів інтересів та плутанини у зобов'язаннях та відповідальності.

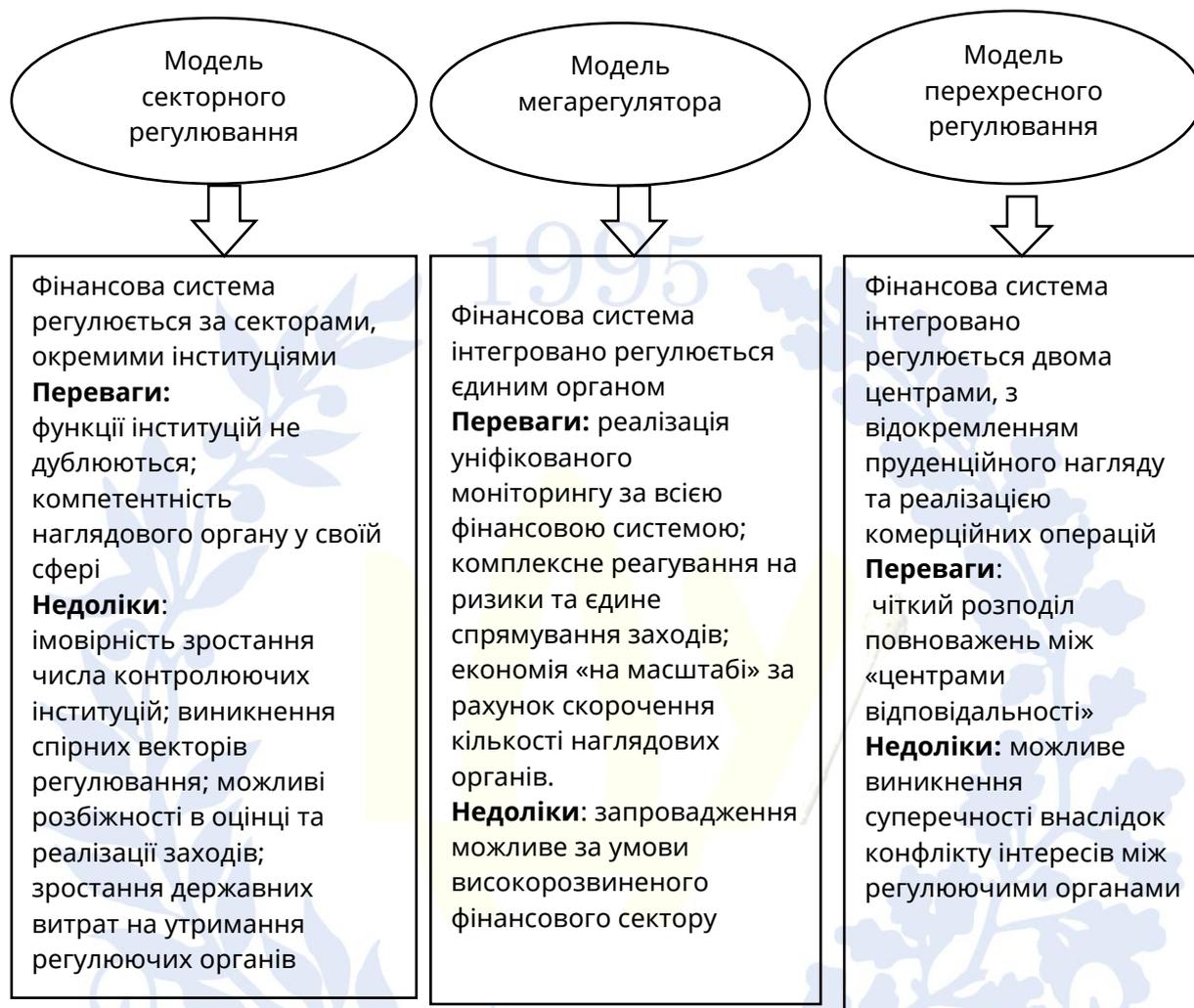


Рис.2. Моделі державного регулювання фінансової системи [3]

Fig. 2. Models of state regulation of the financial system [3]

Таким чином, вважаємо, що вітчизняні державні органи мають діяти як єдина команда для здійснення ефективної антикризової політики та залучати іноземний досвід із врахуванням особливостей сучасного стану національної економіки.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Дослідження свідчать, що в умовах глобалізації, нестабільності розвитку ринкової економіки великої уваги потребує проблема ефективного державного регулювання трансформуванням фінансового сектору України. Фінансовий сектор є важливим елементом розвитку та функціонування всієї національної економіки. Крім того, рівень розвитку фінансового сектору відіграє важливу роль у позиціюванні країни на міжнародній арені.

У ході дослідження теоретичних основ та сучасного стану фінансового сектору України було виявлено недоліки у функціонуванні та запропоновано шляхи удосконалення моделі державного регулювання фінансового сектору, розглянуто закордонний досвід.

Встановлено, що проблемами нестабільності економіки в цілому та фінансового сектору зокрема, на сьогодні є недосконала нормативно-правова база та неефективність впроваджуваних реформ, відсутність чітких цілей та механізму їх досягнення, як наслідок, неефективне управління економічними процесами та перешкоджання розвитку.

Сучасний стан фінансового сектору України вимагає дієвих трансформацій та виважених і ефективних дій уряду. З'ясовано, що з кожним роком скорочується кількість фінансових установ, більшість – через неспроможність подолати наслідки економічних криз та глобалізації. Загальні показники розвитку кожного з аналізованих секторів також мають негативну тенденцію.

На наш погляд, одним із шляхів подолання диспропорцій в економіці та покращення стану фінансового сектору є впровадження дієвої політики антикризового управління на макрорівні (національному) та мікрорівні (окремі фінансові установи). Саме комплексне застосування зазначених методів зменшить вплив наслідків криз минулих років, а своєчасна діагностика світових тенденцій буде сприяти ефективному подоланню майбутніх кризових явищ.

Вважаємо, що нова синергетична концепція, має засновуватись на розвитку соціальної направленості, тобто недопущення розпаду нормативно-ціннісних структур та ослаблення їх соціалізуючих і регулятивних функцій.

Останніми роками сектору освіти приділяється недостатня увага з боку держави, проте вона є дуже важливим фактором розвитку та подальшої трансформації національної економіки, тобто у довгостроковій перспективі.

На нашу думку, застосування зарубіжного досвіду трансформації фінансового сектору (зокрема досвіду Німеччини, США та ін.) забезпечить злагоджену роботу державних органів нагляду за здійсненням фінансової діяльності, створить необхідні умови для ефективної роботи усіх фінансових установ та, з часом, сформує необхідне середовище для стабільного розвитку усієї економіки України.

Загалом, впровадження пропозицій та рекомендацій, наведених у роботі, дозволить підвищити ефективність процесу трансформації фінансового сектору, сприяти розвитку фінансових інновацій, оптимізувати організацію діяльності банківських установ, забезпечить створення програми державного антикризового управління фінансовим сектором України в умовах глобалізації, методологічне забезпечення якого може бути одним з напрямів подальших наукових розробок авторів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Барановський О. І. Чинники, сценарії та методологія дослідження трансформаційних процесів у фінансовому секторі національної економіки. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Економіка*. 2017. Вип. 2 (50). С. 230–238.
2. Береславська О. І. Реформування фінансового сектору України в контексті антикризового регулювання. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2012. 4(59). С. 61–66.
3. Коновал С. Е. Світовий досвід державного регулювання фінансової системи: адаптація до умов розвитку економіки України. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2013. Вип.23.2. С. 254–262.
4. Малахова О. Д. Регулювання діяльності банків у контексті забезпечення фінансової безпеки держави. *Гроші, фінанси і кредит*. 2017. № 7. С. 684–691.
5. Міхненко А. М., Кравченко С. О. та інші. Концептуальні засади управління суспільним розвитком в умовах трансформації. Київ : НАДУ, 2016. С. 52.
6. Мирончук В. М., Паночишин Ю. М. Оцінка рівня фінансової безпеки в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. № 13. С. 31–34.
7. Офіційний сайт Державного комітету статистики. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
8. Офіційний сайт Національного Банку України. URL: <https://www.bank.gov.ua/>
9. Плешакова Н. А. Світовий досвід антикризового регулювання в зарубіжних країнах. *Ефективна економіка*. 2015. № 9. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4332>.
10. Поченчук Г. М. Закономірності трансформаційних процесів національної економіки. *Економічний аналіз*. 2014. Том 16. № 1. С.123–129.
11. Сиволап Л. А. Сучасний стан фінансової системи в Україні. *ЕКОНОМІКА: реалії часу*. 2016. № 3. С. 50–55.
12. Чернюк Л. Г. Трансформаційні процеси в економіці України та її регіонах: проблеми та перспективи. *Зб. наук. праць ВНАУ. Серія: Економічні науки*. 2011. № 1 (48). С. 252–256.
13. Шишкіна Т. М. Сучасні проблеми антикризового управління у банківській діяльності. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету*. 2016. № 29. С. 128–134.
14. Штанько О. Д. Європейський вектор економічного розвитку. 2013. № 2 (15). С. 264–371. URL: <http://duan.edu.ua/uploads/vidavnitstvo14/evrovektor2-15-13/6496.pdf>

Стаття надійшла до редакції 18.05.2023 р.

Стаття рекомендована до друку 19.06.2023 р.

Kovalchuk V. G.,

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Acting Head of Economics and Public Administration Department,
National Aerospace University «Kharkiv Aviation Institute»,
17 str. Chkalova, Kharkiv, 61070, Ukraine,*

e-mail: covveron@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0001-5321-8300>

MANAGEMENT IMPACT OF THE STATE ON TRANSFORMATION PROCESSES IN THE FINANCIAL SECTOR OF UKRAINE

Annotation. Constant internal crises, corruption, ineffective and inappropriate reforms, the shadow sector - all these undermine attempts to stabilize Ukraine's economy. It has been established that globalization, economic instability leads to a decline in production, unemployment, the transition of firms into the shadow sector, rising prices, and hence the deterioration of the financial sector. The article aims at studying the theoretical foundations of the concept to transform the

financial sector of the economy and providing practical recommendations for the introduction of a new synergetic concept. The object of the research is the financial sector of Ukraine. The article analyzes the theoretical foundations and the current state of the financial sector of Ukraine. The identified shortcomings in the functioning of the model of the state regulation of the financial sector have made it possible to propose ways of its improvement in the conditions of globalization, for example, through the introduction of an effective policy of anti-crisis management at the macro level (national) and macro level (separate financial institutions). Complex application of its mechanisms will reduce the impact of the consequences of the crises of the past years, and timely diagnosis of the global trends will contribute to effective overcoming future crisis phenomena. It is proved that the new synergetic concept should be based on the development of social orientation, that is, the prevention of the collapse of regulatory and value structures and the weakening of their socializing and regulatory functions. As a result of the analysis of foreign experience in the transformation of the financial sector, proposals and recommendations for anti-crisis regulation have been developed, which will ensure the coordinated work of the state bodies supervising financial activities, create the necessary conditions for the implementation of financial innovations, the efficient work of all financial institutions and, eventually, will form the necessary environment for stable development of the entire Ukrainian economy. In general, the implementation of the above suggestions and recommendations will increase the efficiency of the process of transformation of the financial sector, optimize the organization of banking institutions, and ensure the creation of a program of the state crisis management of the financial sector of Ukraine in the conditions of globalization.

Keywords: *financial sector, state role, anti - crisis management, financial innovations, globalization, transformation processes.*

REFERENCES

1. Baranovskiy, O.I. (2017). Chynnyky, scenariyi ta metodologiya doslidzhennya transformacijnyx procesiv u finansovomu sektori nacionalnoyi ekonomiky [Features, sceneries and methodology of the study towards transformation processes in financial sector of national economy]. *Naukovyj visnyk Uzhgorodskogo universytetu. Seriya Ekonomika*, 2(50), 230–238 [in Ukrainian].
2. Bereslavska, O.I. (2012). Reformuvannya finansovogo sektoru Ukrayiny v konteksti antykrizovogo regulyuvannya [Reforming the Ukraine's financial sector in the context of anti-crisis management]. *Naukovyj visnyk Nacionalnogo universytetu DPS Ukrayiny (ekonomika, pravo)*, 4(59), 61–66 [in Ukrainian].
3. Konoval, S.E. (2013). Svitovyj dosvid derzhavnogo regulyuvannya finansovoyi systemy: adaptaciya do umov rozvytku ekonomiky Ukrayiny [World experience of the state managing the financial system: adaptation to the Ukraine's economy development conditions], *Naukovyjvisnyk NLTU Ukrayiny*, 23.2, 254–262 [in Ukrainian].
4. Malaxova, O.D. (2017). Regulyuvannya diyalnosti bankiv u konteksti zabezpechennya finansovoyi bezpeky derzhavy [Managing the banks' activity in the context of providing the state's financial safety]. *Groshi, finansy i kredyt*, 7, 684–691 [in Ukrainian].
5. Mixnenko, A.M., Kravchenko, S.O. (2016). Konceptualni zasady upravlinnya suspilnym rozvytkom v umovax transformaciji [Conceptual events to manage the society development under the circumstances of transformation]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
6. Myronchuk, V.M. (2017). Ocinka rivnya finansovoyi bezpeky v Ukrayini [Assessment of the financial safety level in Ukraine]. *Naukovyj visnyk Uzhgorodskogo nacionalnogo universytetu*, 13, 31–34 [in Ukrainian].
7. Oficijnyj sajt Derzhavnogo komitetu statystyky [Official site of the state statistics committee]. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].

8. Oficijnyj nsajt Nacionalnogo Banku Ukrayiny [Official site of the National bank of Ukraine]. URL: <https://www.bank.gov.ua/> [in Ukrainian].

9. Plyeshakova, N.A. (2015). Svitovyj dosvid antykryzovogo reguluvannya v zarubizhnyx krayinax [World experience of anti-crisis management in foreign countries]. *Efektivna ekonomika*, 9. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4332> [in Ukrainian].

10 Pochenchuk, G.M. (2014). Zakonomirnosti transformacijnyx procesiv nacionalnoi ekonomiky [Features of the national economy transformative processes]. *Ekonomichnyj analiz*, 16.1, 123–129 [in Ukrainian].

11. Syvolap, L. A. (2016). Suchasnyj stan finansovoi systemy v Ukrayini [Modern state of the financial system in Ukraine]. *EKONOMIKA: realiyichasu*, 3., 50–55 [in Ukrainian].

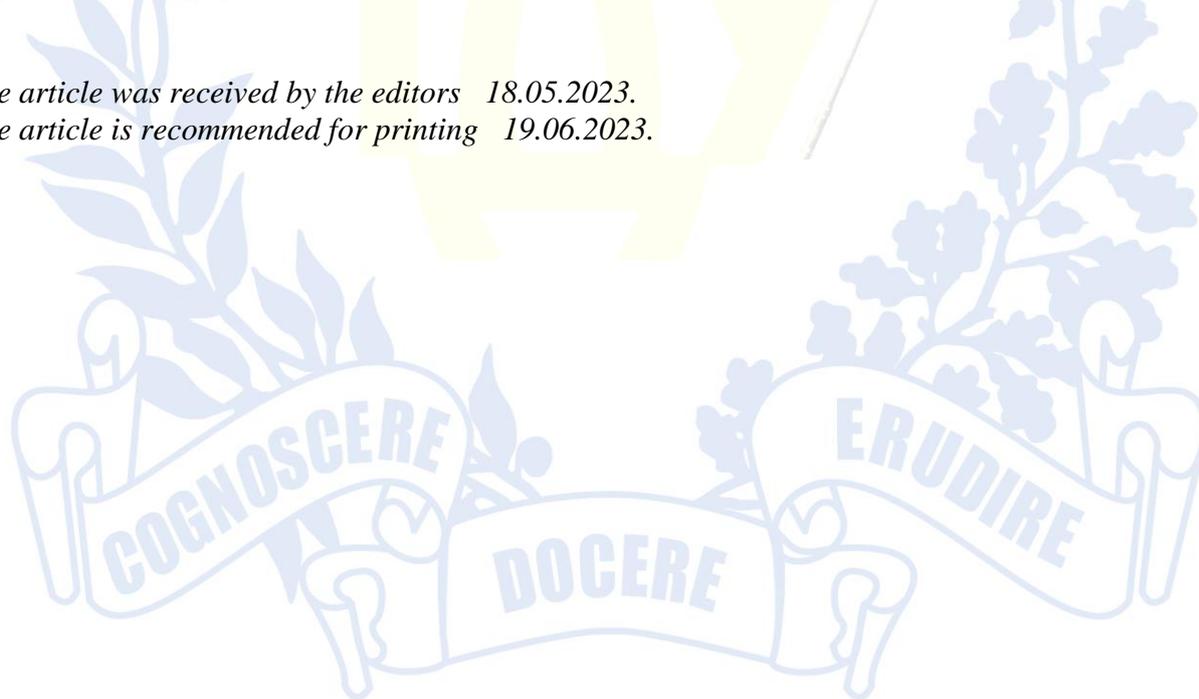
12 Chernyuk, L.G. (2011). Transformacijni procesy v ekonomici Ukrayiny ta yiyi regionax: problemy ta perspektyvy [Transformative processes in the economy of Ukraine and its regions: problems and perspectives]. *Zb. nauk. pracz VNAU Seriya: Ekonomichni nauky1* (48), 252–256 [in Ukrainian].

13 Shyshkina, T.M. (2016). Suchasni problemy antykryzovogo upravlinnya u bankivskij diyalnosti [Modern problems of anti-crisis management in banking]. *Naukovi praci Kirovogradskogo nacionalnogo texnichnogo universytetu*, 29, 128–134 [in Ukrainian].

14 Shtanko, O.D. (2013). Transformacijni procesy na fondovyx rynkax v umovax globalizaciji [Transformative processes at the trade markets in the conditions of globalization] *Yevropejskyj vektor ekonomichnogo rozvytku*, 2 (15), 264–371. URL: <http://duan.edu.ua/uploads/vidavnistvo14/evrovektor2-15-13/6496.pdf> [in Ukrainian].

The article was received by the editors 18.05.2023.

The article is recommended for printing 19.06.2023.



DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-06>

УДК 351.8

Боковикова Юлія Володимирівна,

кандидат наук з державного управління, доцент,

доцент кафедри публічного управління та державної служби

навчально-наукового інституту "Інститут державного управління"

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,

майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна

e-mail: julia.bokovykova@gmail.com<https://orcid.org/0000-0001-6622-7409>

ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В УМОВАХ СУЧАСНОСТІ

Анотація. Стаття присвячена питанню реалізації цілей сталого розвитку в умовах сучасності. Проаналізовано міжнародні нормативно-правові акти та доктринальні положення, констатовано недостатню розробленість проблематики управлінського аспекту реалізації цілей сталого розвитку. Визначено змістовне наповнення поняття «сталий розвиток» з позиції публічного управління. В історичній ретроспективі досліджено процес імплементації цілей сталого розвитку до законодавства України. З'ясовано перелік цілей сталого розвитку, що не можуть бути реалізовані без оцінки стану забруднення територій в цілому та окремих видів ресурсів (водних, земельних, лісних, атмосферних, надр). У статті акцентовано увагу на необхідності внесення доповнень до Римського статуту Міжнародного кримінального суду, зокрема, до п.8 «Воєнні злочини» щодо фіксації злочинів проти довкілля. Констатовано, що майбутнє повоєнне відновлення країни має базуватись на оцінці ризиків, пов'язаних з антропогенним навантаженням, залученням міжнародної спільноти до фінансування у галузі оцінки та зниження ризиків. Доведено необхідність з боку держави стимулювання до запровадження ЦСР (з використанням правових, економічних, організаційних, інструментів) для бізнесу. Охарактеризовано процес створення в Україні дорадчих органів, що мають на меті узгодити діяльність органів державної влади стосовно реалізації ЦСР та завдань. Визначено перспективні напрями наукових досліджень з досліджуваної проблематики: конкретизація означених управлінських аспектів реалізації цілей сталого розвитку в методиках оцінки, практиках взаємодії влади бізнесу та суспільства на основі бенчмаркінгу, програмах навчання тощо. За результатами проведеного дослідження автор дійшов висновку про визначення таких управлінських аспектів реалізації цілей сталого розвитку: оцінка ризиків; фіксація злочинів проти довкілля та відповідальності за них у міжнародних документах; перехід публічного управління до проактивного підходу, який, в тому числі, включає в себе стимулювання суспільства та бізнесу до підтримки ЦСР.

Ключові слова: державна політика, цілі сталого розвитку, управлінські аспекти реалізації цілей сталого розвитку, імплементація цілей сталого розвитку до законодавства, внесок бізнесу у реалізацію цілей сталого розвитку.

Як цитувати: Боковикова Ю. В. Питання реалізації цілей сталого розвитку в умовах сучасності. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 61–71. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-06>

In cites: Bokovykova, Yu.V. (2023). Issues of implementing sustainable development goals in the current context. *State Formation*, no. 1 (33), 61–71. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-06> [in Ukrainian].

Постановка проблеми. В Україні на законодавчому рівні задекларовано необхідність інтеграції цілей сталого розвитку в державну політику. Однак, системний підхід до формування такої політики відсутній, що призводить до недофінансування низки заходів, які реалізуються в рамках такої політики, низького ступеня їх виконання, дублювання функцій, низької відповідальності органів виконавчої влади. Значні успіхи України у досягненні цілей сталого розвитку великою мірою нівельовані внаслідок запровадження на території держави воєнного стану і необхідності спрямування ресурсів на цілі національної безпеки і оборони. Зазначене підтверджується, у тому числі, відсутністю актуалізації компаніями своїх стратегічних напрямів розвитку відповідно до прийнятих ЦСР, відсутністю у них корпоративних цілей, практики та індикаторів вимірювання результатів у цьому напрямі. Зважаючи на викладене, питання реалізації цілей сталого розвитку в умовах сучасності набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У контексті даного дослідження більш вагомими науковими працями вважаємо дослідження П'ятницької Г. Т. та Григоренко О. М. щодо трансформації цілей сталого розвитку [8], Піцур Я. С., Черченко О. Л., Білоскурського Р. Р. щодо теоретико-методологічного аналізу концептуальних засад сталого розвитку [7], науковців Інституту економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України щодо ідеології сталого розвитку [10] та інших дослідників [5]. Аналіз міжнародних правових актів та наукової літератури свідчить, що в цілому цілі сталого розвитку визначені, але у державах, щодо їх реалізації зроблено поки що не все. Незважаючи на те, що розвинуті європейські країни впевнено крокують шляхом розробки відповідного "сталого" законодавства, трансформації економіки до альтернативних енергетичних джерел тощо, в Україні, на наш погляд, недостатньо розробленим залишається управлінський аспект реалізації цілей сталого розвитку.

Мета статті – з'ясувати управлінські складові реалізації цілей сталого розвитку в умовах сучасності.

Застосована методологія і методи. Методологічною основою дослідження є сукупність як загальних, так і спеціальних методів наукового пізнання. Зокрема, *методи аналізу та синтезу* використано для з'ясування змісту дефініції "сталий розвиток" з позиції публічного управління; для визначення внеску українського бізнесу в реалізацію ЦСР на основі нефінансових звітів компаній. *Історико-правовий метод* послугував методологічною основою для встановлення особливостей еволюції нормативних і доктринальних підходів до питання цілей сталого розвитку. У статті використано *порівняльно-правовий метод*, що послугував методологічною основою для окреслення нормативних підходів до визначення управлінських аспектів реалізації цілей сталого розвитку. *Метод системного аналізу* використано для виокремлення управлінських аспектів реалізації цілей сталого розвитку на основі досвіду зарубіжних держав. Застосування герменевтичного методу в дослідженні дало змогу інтерпретувати нормативні положення.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення існування людства вимагає постійного пошуку можливостей розвитку. Адже, зростає кількість населення і це загострює проблеми продовольчої безпеки; збільшується техногенне навантаження на природне середовище, що викликає кліматичні зміни; сучасні моделі перерозподілу капіталу і ресурсів призводять до загострення відносин між державами та війн, що суттєво гальмує подальший розвиток. Виходячи з зазначеного, актуальність обраної теми визначається і тим, що наукове співтовариство та міждержавні інституції, визначивши коло проблем, що гальмують розвиток, та накресливши напрями покращення ситуації, лише невеликою мірою можуть пригальмувати руйнівні процеси в світі. Як зазначає Генеральний секретар ООН Антоніу Гуттеріш за наявності інструментів, знань та рішень людству потрібні: прискорені кліматичні дії з більш швидким скороченням викидів, масштабне збільшення інвестицій в адаптацію та стійкість [22].

У контексті даного дослідження більш вагомими науковими працями вважаємо дослідження П'ятницької Г. Т. та Григоренко О. М. щодо трансформації цілей сталого розвитку [8], Піцур Я. С., Черченко О. Л., Білоскурського Р. Р. щодо теоретико-методологічного аналізу концептуальних засад сталого розвитку [7], науковців Інституту економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України щодо ідеології сталого розвитку [10] та інших дослідників [5].

Дефініцію “сталий розвиток” з позиції публічного управління адміністрування ґрунтовно дослідив Лелеченко А. П. та підкреслив, що це процес якісних змін, що передбачає збалансування інтересів людини, суспільства і держави сьогодні і в майбутньому “на засадах досягнення в динаміці економічної ефективності, фінансової стійкості, економічного зростання та розвитку екологічної і соціальної підсистеми суспільства та, як наслідок, макросистем вищого рівня, з урахуванням раціональних обмежень, що накладаються національною безпекою, і впливу чинників зовнішнього середовища” [4]. Аналіз міжнародних правових актів та наукової літератури свідчить, що в цілому цілі сталого розвитку визначені, але у державах, щодо їх реалізації зроблено поки що не все. Незважаючи на те, що розвинуті європейські країни впевнено крокують шляхом розробки відповідного “сталого” законодавства, трансформації економіки до альтернативних енергетичних джерел тощо, в Україні, на наш погляд, недостатньо розробленим залишається управлінський аспект реалізації цілей сталого розвитку.

На вищому державному рівні Україна підтримала проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1 глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року. Зокрема, Президентом України підписано відповідний Указ, який забезпечує інтеграцію зазначених цілей в державну політику шляхом вимоги орієнтації проектів прогнозних і програмних документів, проектів нормативно-правових актів на економічний, соціальний та екологічний виміри сталого розвитку України” [9].

Відповідно до указу необхідно було розробити систему моніторингу, а цілі сталого розвитку інкорпоровати у чинні державні стратегії та програми.

У 2019 році Мінекономіки України та іншими центральними органами виконавчої влади було проведено аналіз включення цілей і завдань сталого розвитку у нормативно-правові акти уряду та з'ясовано, що не всі завдання 17 цілей були враховані. Аналіз засвідчив недоліки системи державного стратегічного планування та бюджетування, в якій відсутній системний підхід до формування політики. Це розпорошує фінансові, матеріальні та людські ресурси, унеможлиблює їх ефективне використання, призводить до недофінансування заходів, низького ступеня їх виконання, дублювання функцій, низької відповідальності органів виконавчої влади.

У серпні 2022 року при Кабінеті Міністрів України за фінансової підтримки Урядів Швеції та Швейцарії, створено дорадчий орган – Офіс з питань реалізації Цілей сталого розвитку (ЦСР), до завдань якого, в тому числі, входить розробка та впровадження механізму включення ЦСР до національної та регіональної політик, стратегій та процесів планування. Діяльність цієї інституції має посилити внутрішній координаційний механізм Уряду з реалізації та моніторингу ЦСР для досягнення сталого відновлення України та подальшого розвитку. Призначення Офісу полягає у формуванні механізму оцінки проєктів нормативно-правових актів відносно глобального порядку денного та стратегічних партнерств та приведення національного законодавства до законодавства ЄС з урахуванням зобов'язань України щодо сталого розвитку [2].

На жаль, на офіційному сайті Кабінету Міністрів України за посиланням консультативно – дорадчі органи жодної інформації щодо нормативних документів про цей орган та його діяльність не розміщено.

Восени 2023 року на центральному управлінському рівні створено Міжвідомчу робочу групу з питань забезпечення досягнення Цілей сталого розвитку (далі – ЦСР), у засіданні якої 1 листопада 2023 взяли участь Міністр Кабінету Міністрів (далі – КМУ), представники Офісу Президента України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Секретаріату Кабінету Міністрів України, міністерств, Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй та проєкту Європейського Союзу «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні» (EU4PAR). За інформацією, що розміщено на офіційному сайті КМУ, робочу групу створено як механізм координації імплементації ЦСР на міжвідомчому рівні, з метою активізації процесу адаптації завдань та індикаторів цих цілей до конкретних умов в нашій державі [6].

Отже, питання реалізації цілей сталого розвитку залишаються у спектрі постійної уваги керівництва країни.

Дослідники наголошують, що ЦСР мають бути реалізовані у внутрішньому політичному контексті через політику та програми, прийняті урядами та державними установами за підтримки та залучення недержавних організацій. Результати досліджень свідчать, що державні та недержавні

суб'єкти почали реалізацію ЦСР на національному та місцевому рівнях. Багато країн почали інтегрувати ЦСР у свої політики, деякі уряди призначили органи або створили нові підрозділи для реалізації цілей. Проте результати діяльності національних урядів відрізняються, і більшість країн відстають у реалізації ЦСР. Спостережувані інституційні зміни часто просто повторюють існуючі пріоритети, траєкторії та плани уряду, і уряди, як правило, вибірково впроваджують ті ЦСР, які підтримують політику, яку вони вже визначили пріоритетом [21, с. 5; 20, с. 200]

Значні успіхи України у досягненні цілей сталого розвитку великою мірою нівельовані внаслідок агресії російської федерації 24 лютого 2022 року. Зокрема, щодо цілі подолання бідності попередні прогнози ПРООН свідчать про те, що до 90 % населення України може зіткнутися з бідністю чи бути вразливими до бідності, якщо ця війна триватиме ще один рік [12].

Цілі сталого розвитку невід'ємно пов'язані з природними ресурсами та довкіллям. Внаслідок воєнних дій природне середовище України зазнає додаткового навантаження, негативні наслідки якого відчуватимуться ще десятиліття. Стратегії відновлення мають базуватися не тільки на оцінці наслідків збитків, а й великою мірою на оцінці стану забруднення територій в цілому та окремих видів ресурсів (водних, земельних, лісних, атмосферних, надр). Без такої оцінки 7 з 17 цілей сталого розвитку реалізувати неможливо. Зокрема, такими цілями є: подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства; забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів; захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування тощо. Підтвердженням цього є думка академіка НАНУ Якова Дідуха про те, що повоєнні руйнації разом з антропогенною діяльністю викликають негативний синергетичний ефект, а суспільству необхідна зміна геополітичної та геоecологічної парадигм існування [3].

Виходячи з розглянутих положень, особливу увагу викликає наявність та застосування інструментів міжнародного права органами, що мають міжнародну правосуб'єктність. Так, потребує доповнень Римський статут Міжнародного кримінального суду, зокрема, п.8 "Воєнні злочини" щодо фіксації злочинів проти довкілля. На міжнародному рівні слід визнати: внаслідок воєнних дій відбувається екоцид, що призводить до катастрофічних змін природного середовища та несе загрозу існуванню людини. Тим більше, що забруднення, пов'язані з військовими діями, опосередковано з часом призводять до ризиків, пов'язаних з кліматичними загрозами, носять комплексний характер та, як наслідок, створюють чисельні гуманітарні ризики для суспільства.

Майбутнє повоєнне відновлення країни має базуватись на оцінці ризиків, пов'язаних з антропогенним навантаженням, залученням міжнародної спільноти до фінансування у галузі оцінки та зниження ризиків. Реалізація

Цілей сталого розвитку (ЦСР) вимагає локалізації та партнерства з багатьма зацікавленими сторонами, а місцеві органи влади мають найкращий потенціал, щоб діяти як посередники для сприяння партнерству. По-перше, ЦСР слід визнати рушійною силою стійких переходів. По-друге, потрібен баланс щодо рівня участі державного сектору в партнерствах, щоб органи місцевого самоврядування могли максимізувати переваги неформальних мереж щодо локалізації ЦСР. По-третє, нові посередники можуть бути створені органами місцевого самоврядування [18].

Як зазначено у Добровільному національному огляді, 2020 р., адаптаційний період досягнення Україною Цілей сталого розвитку завершився [13]. Управлінський аспект та актуальне завдання щодо реалізації ЦСР – запровадити дієві інструменти досягнення цих цілей на усіх рівнях, що мають бути виконані. Зрозуміло, що тільки за підтримки суспільства та бізнесу реалізація цілей сталого розвитку стане відчутною, знайде відображення у повсякденній життєдіяльності кожної громади та людини.

Громадська організація "Центр "Розвиток КСВ" у 2016–2020 роках провела дослідження щодо внеску українського бізнесу в реалізацію ЦСР. Метою дослідження було виявлення здобутків і проблем на шляху інтеграції ЦСР в стратегію і практику українських компаній, а також розробки рекомендацій щодо посилення ролі українського бізнесу в досягненні ЦСР. Проаналізовано нефінансові звіти 97 кампаній. В результаті дослідження з'ясовано, що найчастіше український бізнес впроваджує практики, які спрямовані на досягнення таких цілей: якісна освіта (програми підвищення кваліфікації); гідна праця та економічне зростання (розвиток персоналу, програми працевлаштування); міцне здоров'я і благополуччя (проекти допомоги дітям, медичне страхування працівників тощо).

Більшість звітів компаній свідчить, що вони не переглядали свої стратегічні напрями розвитку відповідно до прийнятих ЦСР, не мають корпоративних цілей, практики та індикаторів вимірювання результатів у цьому напрямі [1]. При цьому український бізнес в основному орієнтований на співпрацю з неурядовими організаціями, навчальними закладами, благодійними фондами, ніж на співпрацю з органами влади. Стимулюючи запровадження ЦСР (з використанням правових, економічних, організаційних, інструментів) для бізнесу влада забезпечить їх реалізацію у ланцюгу постачання і серед ключових стейкхолдерів. Це, в свою чергу, підсилить взаємодію та розширить партнерство влади та бізнесу задля досягнення спільними зусиллями визначених Цілей сталого розвитку.

Є також докази збільшення інтересу та участі корпоративних учасників у сталому розвитку через державно-приватний сектор партнерства, хоча ефективність таких домовленостей є невизначеною [19, с. 193]. Деякі корпоративні суб'єкти, зокрема банки та інвестори, все більше залучають і інвестують у практики сталого розвитку, сприяють зеленому фінансуванню, сприяють широкомасштабним проектам сталої інфраструктури або

розширюють свої кредитні портфелі, включаючи екологічні та соціальні позики [17, с. 774; 15, с. 520; 16, с. 581; 14, с. 535]. Такі практики часто дискурсивно пов'язані з ЦСР. Деякі дослідження, однак, попереджають про вибіркоче впровадження ЦСР і політичні ризики, пов'язані з приватними інвестиціями в контексті постійного дефіциту державного фінансування. Наприклад, в той час як одне дослідження показало, що 70 % керівників бачать ЦСР як потужний інструмент для прискорення зусиль, пов'язаних із сталим розвитком їхніх компаній.

У цьому контексті зацікавлює досвід ЄС. Тут підготовлено Директиву про звітність у сфері корпоративної сталості, яка вводить докладніші вимоги до звітності й гарантує, що великі компанії, суб'єкти малого та середнього підприємництва мають звітувати з питань сталого розвитку. Запроваджується вимога сертифікації для звітування зі сталого розвитку, це покращує доступність інформації, вимагаючи її публікації у спеціальному розділі звітів керівництва компанії [11].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

У результаті дослідження визначено наступне.

1. Цілі сталого розвитку конкретизовано на вищому державному рівні, тривалий час відбувається їх інкорпорація до національної та регіональної політик, стратегій та процесів планування. За підтримки міжнародних партнерів створюються дорадчі органи, що мають на меті узгодити діяльність органів державної влади стосовно реалізації ЦСР та завдань.

2. В цілому, управлінські аспекти реалізації цілей сталого розвитку відповідно до вищезазначеного визначаються у наступному:

– оцінка ризиків. Стратегії повоєнного розвитку мають базуватись на оцінці ризиків, пов'язаних з антропогенним навантаженням, залученням міжнародної спільноти до фінансування у галузі оцінки та зниження ризиків;

– фіксація злочинів проти довкілля та відповідальності за них у міжнародних документах. З метою фіксації у міжнародних документах злочинів проти довкілля має бути додержана та виконана процедура подання доповнень до Римського статуту Міжнародного кримінального суду в частині п.8 “Воєнні злочини” (злочин екоцид),

– перехід публічного управління до проактивного підходу, який, в тому числі, включає в себе стимулювання суспільства та бізнесу до підтримки ЦСР.

3. Подальшими напрямками наукових досліджень мають стати конкретизація означених управлінських аспектів реалізації цілей сталого розвитку в методиках оцінки, практиках взаємодії влади бізнесу та суспільства на основі бенчмаркінгу, програмах навчання тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Внесок українського бізнесу в реалізацію Україною Цілей сталого розвитку 2016–2020 р. CSR Ukraine. URL: <https://csr-ukraine.org/wp-content/uploads/2020/12/Vpliv-biznesu-na-CSR.pdf> (дата звернення 17.05.2023).
2. В Україні відкрили Офіс Цілей сталого розвитку: що зміниться. *Екополітика*. URL: <https://ecopolitic.com.ua/ua/news/v-ukraini-vidkrili-ofis-cilej-stalogo-rozvitku-shho-zminitsya/> (дата звернення 03.05.2023).
3. Дідух Я. До оцінки збитків довкіллю від російської агресії треба залучати науковців URL: <https://svit.kpi.ua/2023/11/06>
4. Лелеченко А. П. Феномен поняття «сталий розвиток». *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 12. URL: www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1649.
5. Методологія сталого розвитку: цивілізаційний контекст : монографія. В. Х. Арутюнов, С. І. Петрухін, В. М. Свінцицький та ін. Київ : КНЕУ, 2010. 296 с.
6. Олег Немчінов провів перше засідання Міжвідомчої робочої групи з питань забезпечення досягнення Цілей сталого розвитку. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oleh-nemchinov-proviv-pershe-zasidannia-mizhvidomchoi-robochoi-hrupu-z-putan-zabezpechennia-dosiahnennia-tsilei-staloho-rozvytku> (дата звернення 10.05.2023).
7. Піщур Я. С., Черченко О. Л., Білоскурський Р. Р. Сталий соціально-економічний розвиток: еволюція поглядів та теоретичний аналіз. *Economics Bulletin*. 2017. № 1. С. 28–35.
8. П'ятницька Г. Т., Григоренко О. М. Еволюція концепції сталого розвитку: управлінський ракурс. *Бізнес інформ*. 2021. № 12. С. 250–257.
9. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2023 року : Указ Президента України від 30.09.2019 №722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text> (дата звернення 02.05.2023).
10. Сталий розвиток: світоглядна ідеологія майбутнього : монографія. За ред. акад. НАН України М. А. Хвесика. Київ : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». 2012. 465 с.
11. У ЄС встановили нові правила корпоративної звітності у сфері сталого розвитку. *Екополітика*. URL: <https://ecopolitic.com.ua/ua/news/u-ies-vstanovili-novi-pravila-zi-zvitnosti-pro-korporativnu-stalist/> (дата звернення 17.05.2023).
12. Цілі сталого розвитку – невід’ємна частина Плану відновлення України. *Undp*. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/press-releases/tsili-staloho-rozvytku-nevidyemna-chastyna-planu-vidnovlennya-ukrayiny> (дата звернення 10.05.2023).
13. Цілі сталого розвитку: Україна. Добровільний національний огляд. 2020. Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/Cilii%20Stalogo%20rozvytku%20-%20Dobrovilnyi%20natsionalnyi%20oglyad.pdf> (дата звернення 12.05.2023).
14. Banik, D. & Lin, K. Business and morals: corporate strategies for sustainable development in China. *Bus. Politics*. 2019. 21. С. 514–539.
15. Consolandi, C., Phadke, H., Hawley, J. & Eccles, R. G. Material ESG outcomes and SDG externalities: evaluating the health care sector’s contribution to the SDGs. *Organ. Environ.* 2020. 33. С. 511–533.
16. Lee, J. W. Green finance and SDGs: the case of China. *J. Asian Finance Econ. Bus.* 2020.7. С. 577–586.
17. Liaw, S. T., Marcelo, A., Narasimhan, P., Ashraf, M. M. & Ray, P. Global eHealth, social business and citizen engagement: a natural convergence? *Stud. Health Technol. Inform.* 2017. 245. С. 773–777.
18. Masuda H., Kawakubo Sh, Okitasari M., Morita K. Exploring the role of local governments as intermediaries to facilitate partnerships for the Sustainable Development Goals. *Sustainable Cities and Society*. 2022. 82. С. 1–12. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.103883>

19. Mawdsley, E. 'From billions to trillions': Financing the SDGs in a world 'beyond aid'. *Dialogues Hum. Geogr.* 2018. 8. С. 191–195.
20. Morita, K., Okitasari, M. & Masuda, H. Analysis of national and local governance systems to achieve the SDGs: case studies of Japan and Indonesia. *Sustain. Sci.* 2020. 15. С. 179–202.
21. Tosun, J. & Leininger, J. Governing the interlinkages between the Sustainable Development Goals: approaches to attain policy integration. *Glob. Chall.* 2017. 1. С. 1700036.
22. The world didn't pass its health check-up. *CORDIS EU research results*. URL: <https://cordis.europa.eu/article/id/443393-the-world-didn-t-pass-its-health-check-up> (дата звернення 13.05.2023).

Стаття надійшла до редакції 19.05.2023 р.
Стаття рекомендована до друку 22.06.2023 р.

Бокovykova Yu. V.,
Ph.D. in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Public Administration and Public Service,
Education and Research Institute of Public Administration
of V. N. Karazin Kharkiv National University,
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
e-mail: julia.bokovykova@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-6622-7409>

ISSUES OF IMPLEMENTING SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS IN THE CURRENT CONTEXT

Annotation. The research paper is devoted to the issue of implementing the sustainable development goals in the current context. Based on the analysis of international legal acts and doctrinal provisions, the author states that the issues of the managerial aspect of implementing the sustainable development goals are insufficiently developed. The author defines the content of the concept of "sustainable development" from the perspective of public administration. In the historical retrospective, the process of implementing the sustainable development goals in the legislation of Ukraine is studied. The author identifies a list of sustainable development goals which cannot be implemented without assessing the state of pollution of territories in general and certain types of resources (water, land, forest, atmospheric, subsoil). The article focuses on the need to amend the Rome Statute of the International Criminal Court, in particular, Article 8 "War Crimes", with regard to recording of crimes against the environment. It is stated that the future post-war reconstruction of the country should be based on an assessment of the risks associated with anthropogenic pressure, and the involvement of the international community in financing in the field of risk assessment and mitigation. The author proves the need for the state to stimulate the implementation of the SDGs (using legal, economic, organisational, and other instruments) for business. The process of establishing advisory bodies in Ukraine aimed at coordinating the activities of public authorities in relation to the implementation of the SDGs and targets is described. The author identifies promising areas of scientific research on the subject matter under study: specification of the above-mentioned managerial aspects of implementing the sustainable development goals in assessment methods, practices of interaction between the government, business and society based on benchmarking, training programmes, etc. Based on the results of the study, the author concludes that the following managerial aspects of implementing the Sustainable Development Goals should be identified: risk assessment; recording of environmental crimes and liability for them in international documents; transition of public administration to a proactive approach, which includes, among other things, encouraging society and business to support the SDGs.

Keywords: *state policy, sustainable development goals, management aspects of implementing sustainable development goals, implementation of sustainable development goals in legislation, contribution of business to the implementation of sustainable development goals.*

REFERENCES

1. Contribution of Ukrainian business to the implementation of the Sustainable Development Goals by Ukraine in 2016-2020. *CSR Ukraine*. URL: <https://csr-ukraine.org/wp-content/uploads/2020/12/Vpliv-biznesu-na-CSR.pdf> (accessed 17.05.2023) [in Ukrainian].
2. Office of Sustainable Development Goals opened in Ukraine: what will change. *Ecopolitics*. URL: <https://ecopolitic.com.ua/ua/news/v-ukraini-vidkrili-ofis-cilej-stalogo-rozvitku-shho-zminitsya/> (accessed 03.05.2023) [in Ukrainian].
3. Didukh, Y. Scientists should be involved in assessing environmental damage from Russian aggression. *World*. URL: <https://svit.kpi.ua/2023/11/06> [in Ukrainian].
4. Lelechenko, A.P. (2017). The phenomenon of the concept of "sustainable development". *Public administration: improvement and development*, no. 12. URL: www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1649 [in Ukrainian].
5. Arutyunov, V.H., Petrukhin, S.I., Svintsitsky, V.M. and others. (2010). Methodology of sustainable development: civilisation context. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
6. Oleh Nemchinov held the first meeting of the Interagency Working Group on Ensuring the Achievement of the Sustainable Development Goals. *Government portal*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oleh-nemchinov-proviv-pershe-zasidannia-mizhvidomchoi-robochoi-hrupy-z-pytan-zabezpechennia-dosiahnennia-tsilei-staloho-rozvytku> (accessed 10.05.2023) [in Ukrainian].
7. Pitsur, Y.S., Cherchenko, O.L., Biloskurskyi, R.R. (2017). Sustainable socio-economic development: evolution of views and theoretical analysis. *Economics Bulletin*, no.1, 28-35 [in Ukrainian].
8. Patnytska G. T., Gryhorenko O. M. Evolution of the concept of sustainable development: a managerial perspective. *Business Inform* № 12 '2021. C. 250–257 [in Ukrainian].
9. On the Sustainable Development Goals of Ukraine for the period up to 2023: Decree of the President of Ukraine of 30.09.2019 No. 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text> (accessed 02.05.2023) [in Ukrainian].
10. Khvesyuk, M. (Ed.). (2012). Sustainable development: worldview ideology of the future. Edited by Academician of the National Academy of Sciences of Ukraine. Kyiv: State Institution "Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine" [in Ukrainian].
11. The EU has established new rules for corporate reporting on sustainable development. *Ecopolitics*. URL: <https://ecopolitic.com.ua/ua/news/u-ies-vstanovili-novi-pravila-zi-zvitnosti-pro-korporativnu-stalist/> (accessed 17.05.2023) [in Ukrainian].
12. Sustainable Development Goals are an integral part of the Recovery Plan of Ukraine. Undp: website. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/press-releases/tsili-staloho-rozvytku-nevidyemna-chastyna-planu-vidnovlennya-ukrayiny> (accessed 10.05.2023) [in Ukrainian].
13. Sustainable Development Goals: Ukraine. Voluntary national review. 2020. *Ministry of Finance of Ukraine*. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/Цілі%20Сталого%20розвитку%20-%20Добровільний%20national%20review.pdf> (accessed 12.05.2023) [in Ukrainian].
14. Banik, D. & Lin, K. (2019). Business and morals: corporate strategies for sustainable development in China. *Bus. Politics*, 21, 514–539.
15. Consolandi, C., Phadke, H., Hawley, J. & Eccles, R.G. (2020). Material ESG outcomes and SDG externalities: evaluating the health care sector's contribution to the SDGs. *Organ. Environ*, 33, 511–533.
16. Lee, J.W. (2020). Green finance and SDGs: the case of China. *J. Asian Finance Econ. Bus.* 7, 577–586.
17. Liaw, S.T., Marcelo, A., Narasimhan, P., Ashraf, M.M. & Ray, P. (2017). Global eHealth, social business and citizen engagement: a natural convergence? *Stud. Health Technol. Inform.*, 245, 773–777.

18. Masuda, H., Kawakubo, Sh, Okitasari, M., Morita, K. (2022). Exploring the role of local governments as intermediaries to facilitate partnerships for the Sustainable Development Goals. *Sustainable Cities and Society*, 82, 1–12. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.103883>

19. Mawdsley, E. (2018). ‘From billions to trillions’: Financing the SDGs in a world ‘beyond aid’. *Dialogues Hum. Geogr.*, 8, 191–195.

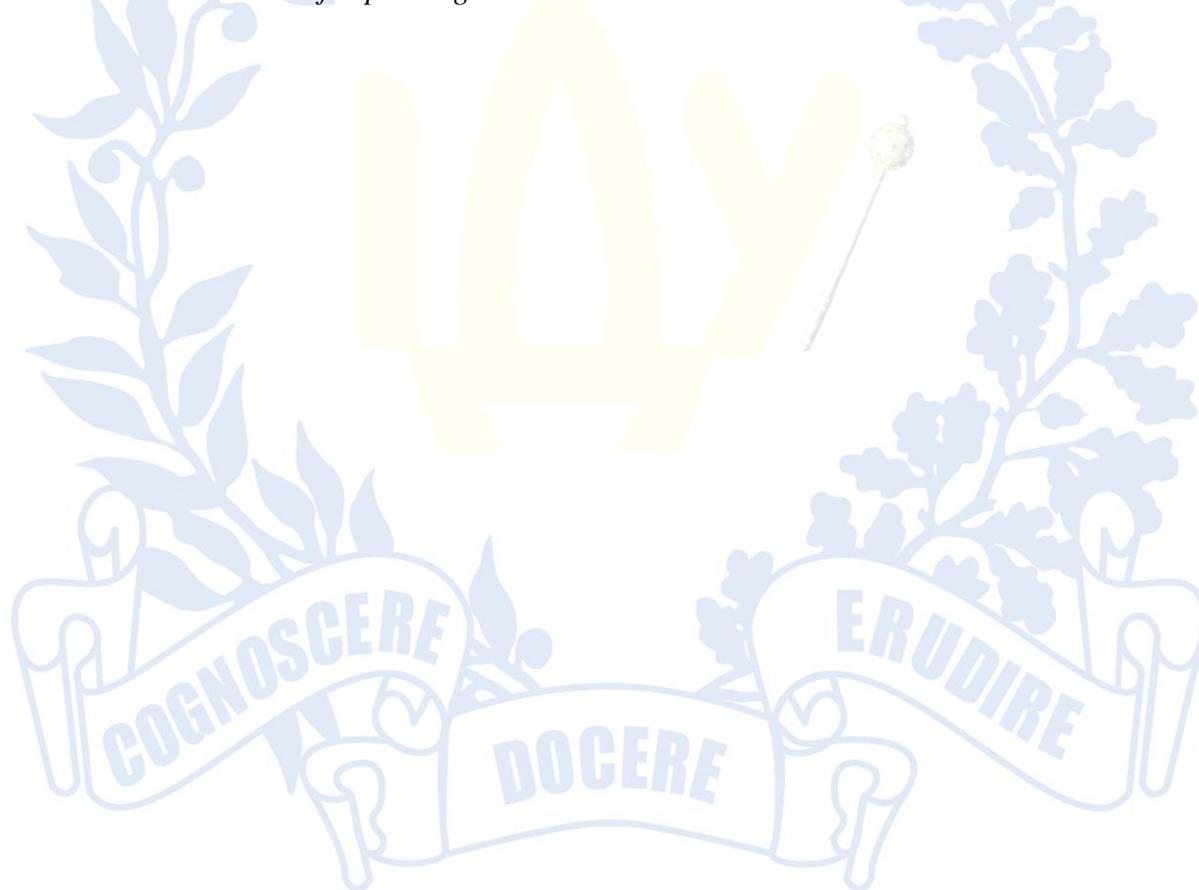
20. Morita, K., Okitasari, M. & Masuda, H. (2020). Analysis of national and local governance systems to achieve the SDGs: case studies of Japan and Indonesia. *Sustain, Sci.* 15, 179–202.

21. Tosun, J. & Leininger, J. (2017). Governing the interlinkages between the Sustainable Development Goals: approaches to attain policy integration. *Glob. Chall.* 1, 1700036.

22. The world didn’t pass its health check-up. *CORDIS EU research results*. URL: <https://cordis.europa.eu/article/id/443393-the-world-didn-t-pass-its-health-check-up> (дата звернення 13.05.2023).

The article was received by the editors 19.05.2023.

The article is recommended for printing 22.06.2023.



DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-07>

УДК 338.124

Ляшевська Олена Іванівна,

*кандидат наук з державного управління, доцент,
старший викладач кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту
Національного університету цивільного захисту України,
вул. Чернишевська, 94, м. Харків, 61023, Україна,
e-mail: elenayashevskaya959@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-1469-4141>*

ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМНОГО ДЕРЖАВНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ ТА РОЗРОБКА УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ПО ВДОСКОНАЛЕННЮ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті обґрунтовано теоретико-методологічні засади антикризового управління в публічній сфері. Визначено напрями удосконалення механізмів державного антикризового управління. Проведено діагностику індикаторів соціально-економічного становища України в період воєнного стану. Запропоновано систему заходів державного антикризового управління в період воєнного стану.

Ключові слова: антикризове управління, криза, розвиток.

Постановка проблеми. Непрогнозовані обставини у вигляді введення воєнного стану в Україні значно вплинули на сплановану стратегію розвитку та обумовили призупинення його реалізацію. Складні обставини вимагають розробки системи антикризових заходів по усуненню кризових явищ, відновлення економіки, соціальної сфери та політичних процесів. Необхідно модернізувати механізми публічної антикризової політики на найбільш відповідальних напрямках, які відповідають за відновлення політичних, соціальних та економічних процесів з врахуванням ресурсного потенціалу економіки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження теоретичних та практичних аспектів причин виникнення та наслідків кризових явищ в державі, аналіз механізмів їх подолання здійснювали зарубіжні та вітчизняні вчені А. Бабич, Т. Безверхнюк, З. Бурик, В. Дзюндзюк, Н. Сапа, І. Сенча, Т. Сивак, В. Шпачук.

Як цитувати: Ляшевська О. І. Впровадження системного державного антикризового управління та розробка управлінських рішень по вдосконаленню механізмів публічного антикризового управління в Україні. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 72–83. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-07>

In cites: Liashevskaya, O.I. (2023). Implementation of systemic state anti-crisis management and development of management decisions for improving mechanisms of public anti-crisis management in Ukraine. *State Formation*, no. 1 (33), 72–83. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-07> [in Ukrainian].

Мета статті. Метою статті є на основі обґрунтування необхідності впровадження системного державного антикризового управління розробити рішення по вдосконаленню механізмів публічного антикризового управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Україна опинилась в складних умовах воєнно-політичної та економічної кризи, пов'язаної з російською агресією, яка збільшила ступінь відповідальності та поставила ряд задач антикризового характеру перед органами публічної влади за забезпечення національної безпеки країни. Державні органи відіграють, під час війни, роль основного координатора діяльності правових, фінансових, організаційних, управлінських інститутів, які функціонують на всіх рівнях публічного управління. Держава повинна взяти на себе повну ступінь відповідальності та значну частину видатків за антикризовими заходами, розширити функції державного сектору економіки з метою виконання найбільш важливих стратегічних та соціально значущих задач.

Воєнно-політична та економічна криза в Україні змушує розробити план, який дозволить оперативнo і швидко відреагувати на цілий ряд викликів економічного, соціального, екологічного та політичного характеру. Цей план повинен поєднати стратегічні методи антициклічної політики антикризового воєнного адміністрування. Державне антикризове адміністрування в умовах воєнного стану потрібно спрямувати на максимальну підтримку і мотивацію реального сектору економіки, промисловості і сільського господарства, інфраструктуру в територіальних громадах. Застосовувати механізми антикризового управління в публічному секторі країни потрібно впровадити через план націоналізації і приватизації підприємств воєнно-промислового комплексу. А також, потрібно посилення участі держави в модернізації воєнних підприємств, через активізацію боротьби з корупцією, розширення державного протекціонізму для експортно-імпоротної діяльності малих підприємств, збільшення субсидій в відновлення інфраструктури територіальних громад. Державні антикризові програми повинні посилити бюджетування, кредитування та інвестування пріоритетних галузей та сфер, які визначають можливості подолання воєнно-політичної та економічної кризи в країні. Тобто, потрібно провести ряд заходів, які будуть сприяти:

- виконанню соціальних гарантій держави;
- збереженню економічного потенціалу держави;
- активізації національного ринку та розвитку конкуренції;
- стимулюванню інноваційної діяльності підприємств;
- створенню умов для ринкової євроінтеграції;
- формуванню фінансової інфраструктури;
- забезпеченню економічного зростання [13].

Тобто план ефективності публічного антикризового управління в період воєнного стану оцінюються результативністю механізмів державного регулювання пріоритетними сферами та галузями, які відновлюють стан соціально-економічної системи, життєздатність територіальних громад, рівень і

якість життя населення, сприяють соціальному захисту найбільш незахищених категорій громадян, реалізації суспільних потреб і інтересів.

Военно-політична та економічна криза в Україні характеризується рядом негативних чинників, а саме: падінням обсягів виробництва, відтоком трудових ресурсів, дефіцитом фінансового капіталу, коливаннями валютних курсів, високим рівнем інфляції, критичним інвестиційним попитом, поглибленням соціальних проблем, політичною нестабільністю. Основні чинники прямого та непрямого впливу воєнного стану на розвиток країни визначаються на основі порівняння фактичних макроекономічних показників з прогнозованими в Стратегіях сталого розвитку держави [12]. Так, аналіз статистичних даних наслідків війни станом на травень 2023 року показує, що площа окупованих Росією територій становить близько 125 тис. км², разом з територією автономної республіки Крим та Донбасу, загальне падіння валового внутрішнього продукту склало 35 %; безпосередні втрати грошових ресурсів становили біля 600 млрд євро, руйнування інфраструктурних об'єктів становило – 35 % зруйнованих житлових будинків, 32 % – автомобільних доріг, 11 % - активів підприємств, 7 % – аеропортів. Місця постійного проживання мусили залишити 13 млн осіб, з них понад 6 мільйонів виїхали за межі країни . Отримали руйнування більше 200-х підприємств, зруйновані міста, житлові інфраструктурні об'єкти, транспорт, системи водопостачання. З врахуванням втрат економіки міст і малих населених пунктів країна ризикує зіткнутись з соціальною де-капіталізацією. Наслідки стихійного переселення населення до центральної та західної областей України, міграції українського населення за кордон проявились в істотній зміні професійної та демографічної складових територій, що постраждали від військової агресії. Відбулась втрата соціального потенціалу не тільки економіки, але і соціального укладу суспільства, а саме, систем виховання та освіти, медицини, сервісу, наукової та інженерно-конструкторської сфер діяльності тощо. Особливо значні руйнації відбулись у виробничих зв'язках бізнесу, розірвались логістичні ланцюжки, заблокуванні торгівля та експорт. Припинився, або різко скоротився обсяг виробництва у великому, малому та середньому бізнесі на територіях, що постраждали від військової агресії. Це викликало обвальне падіння доходної частини державного та місцевого бюджету, унеможливило фінансування важливих об'єктів та програм скоротило загальну зайнятість населення. Зростання цивільних небезпек привело до обмеження видів економічної діяльності речами, які забезпечують першочергові потреби населення у харчуванні, комунальному обслуговуванні, зв'язках, інші види економічної діяльності опинились у тіньовому секторі. Більшість актуальних питань уряд мусить вирішувати в умовах посилення прямих загроз існування української державності та посилення нестабільності. В ручному режимі здійснюються ремонтні роботи інфраструктурних об'єктів, які постраждали від військової агресії, вирішуються питання відновлення виробничої діяльності. Ключову роль в антикризовому управлінні держави відіграють «центри влади», а саме, воєнні адміністрації, органи місцевого самоврядування. Основні функції

владних структур полягають в регулюванні соціально-економічних відносин, безпеці, кредитній та «силовій» підтримці бізнесу, населення та громад. Але, в умовах воєнного стану, державний апарат не має достатньої сили, а іноді фактично «нейтралізований», прикладом можуть бути органи місцевого самоврядування, за виключенням мерів великих міст. Це привело до того, що значну роль в економічному середовищі почав відігравати тіньовий сектор, який впливає на бізнесові структури.

Аналіз макроекономічної динаміки в період воєнного часу показав негативні тенденції соціально-економічних процесів в Україні, основні причини їх активізації, визначив відповідні шляхи подолання наслідків системної кризи. Сьогодні, неконтрольовані інфляційні процеси викликали структурне розбалансування економіки, політики, фінансову кризу, руйнацію реального сектору, повну залежність країни від зовнішнього фінансування. Негативні економічні процеси макrorівня та воєнні дії спровокували кризу діяльності мікросуб'єктів та локальних ринків. В зоні активних бойових дій опинились великі металургійні підприємства, що формували значну частину доходної частини державного бюджету, у більшості з них виникли ряд проблем з постачанням сировини, логістикою, закупівлею продукції. Особливо постраждала електроенергетична, газова та житлово-комунальна сфери, рентабельність цих галузей практично впала до нуля, борги за спожиті ресурси досягли критичних значень. В надскладних умовах опинилась аграрна та харчова галузі, які призупинила своє просування на європейський ринок, збільшили витратність, за рахунок подорожчання ресурсів, порушення санітарних стандартів в результаті воєнних руйнувань.

Під час війни вирішальну роль антикризовому управлінні відіграє стратегія. Саме антикризова стратегія є інструментом, за допомогою якого організація здатна вийти з кризи з оптимальними показниками. На відміну від антикризового прогнозування, антикризова стратегія ґрунтується на даних, що існують у межах реального часу. За перших ознак кризи розробляється антикризова стратегія, спрямована на пошук шляхів виходу з ситуації з найменшими втратами. Процес розробки антикризової стратегії прийнято розділяти на такі етапи:

1. Аналіз зовнішніх факторів з метою виявлення причин наступної кризи, велика кількість інформації про всі зовнішні чинники, заважає провести точний та безпомилковий аналіз, через що виникає похибка в результатах, що сприяє прийняттю неправильного управлінського рішення. Для запобігання можливої плутанини даний аналіз прийнято розділяти на аналіз макро- і мікросередовища.

2. Аналіз внутрішнього стану системи, по виявленню причин кризи в соціально-економічній системі, коли кризові явища можуть виходити із внутрішніх передумов, щоб побачити всі можливі небезпеки, що існують в межах країни, необхідно провести повний і ретельний аналіз внутрішніх факторів. Державне антикризове управління – частина загальної системи державного управління, що включає прогнозування та своєчасну діагностику

кризових ситуацій, аналіз причин їх виникнення, визначення першочергових заходів щодо стримування кризових явищ, а також розробку комплексної програми з виходу з кризи та відновлення сталого економічного зростання. Ефективність антикризового управління залежить від реалізації комплексного системного наукового підходу.

3. У періоди економічних криз основне навантаження і відповідальність за забезпечення економічної безпеки країни лягають на органи публічного управління, оскільки державні антикризові заходи лежать в основі виживання та виходу з кризи як підприємств, так і домогосподарств та якості життя населення, підтримка споживчого та інвестиційного попиту, усунення адміністративних бар'єрів для підприємництва. У періоди криз роль держави в управлінні економікою та соціальними процесами значно зростає. Держава виконує роль організатора та координатора правових, фінансових, організаційних, управлінських заходів, що проводяться на всіх рівнях, особливо на мікрорівні. Держава бере на себе значну частину витрат на антикризовим заходам, що розширює державний сектор економіки для виконання стратегічних та соціально значущих функцій. Прогнозування розвитку зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на соціально-економічний розвиток держави, рання діагностика кризи, розробка методів, спеціальних програм та заходів щодо її пом'якшення та подолання, системна підготовка кадрів для сфери антикризового управління здатні ефективно протистояти кризовим явищам.

Основні принципи державного антикризового управління:

- наукова обґрунтованість антикризових заходів;
- правове забезпечення антикризового управління;
- підтримка фінансової системи;
- надання допомоги найбільшим структуроутворюючим підприємствам;
- пріоритетність соціального захисту населення;
- запобігання масовим вивільненням;
- підтримка малого бізнесу та розширення самозайнятості населення.

До найважливіших напрямів антикризової політики держави належать: розробка правової основи антикризового управління, створення правової бази та методики антикризового регулювання, відображення правових норм у цивільному, бюджетному та податковому законодавстві тощо. До найбільш оперативних та ефективних заходів стимулювання економічної політики в умовах кризи відносяться заходи грошово-кредитної політики. Вона націлена на нормалізацію ситуації у банківській сфері та забезпечення широкого доступу підприємств до кредитування на прийнятних умовах; сприяє відновленню інвестиційних процесів в економіці, робить кредити доступнішими для реального сектору економіки; сприяє зниженню ставки рефінансування, регулювання норм обов'язкових резервів, операцій на ринку. Під час воєнно-політичної та економічної кризи виникає необхідність переглянути бюджет за умов падіння державних доходів, забезпечити бюджетне фінансування антикризових програм, уточнити розміри та обмеження бюджетного дефіциту.

Публічним органам потрібно забезпечити право і ресурси на розширення можливостей для надання підтримки підприємств та муніципальних утворень воєнно-промислового комплексу, змінити порядок адміністрування воєнних і митних платежів, розширити склад джерел фінансування дефіциту бюджету. В умовах воєнного стану повинна бути переглянута політика фінансування пріоритетних державних витрат, потрібно ввести режим жорсткої економії, оскільки нераціональні державні витрати можуть стати додатковим джерелом фінансової нестабільності. Світовий досвід публічного управління показує, що в періоди криз підвищується роль і важливість діяльності уряду, яка спрямована на ефективність та результативність використання бюджетних коштів [12]. В цих умовах, бюджетна політика повинна змінюватись в залежності від глибини та тривалості кризових явищ. Наявність воєнно-політичного стану змінює умови фінансування інших фіскальних важелів – державних витрат на пріоритетні і соціально орієнтовані галузі, трансферти, держзакупівлі та держпозики. Військова агресія орієнтує публічний сектор на стимулювання підтримки реального сектора економіки. Державні органи розробляють комплекс заходів, націлених на розширення доступу воєнно-орієнтованих підприємств до фінансових ресурсів через прямі пільгові кредити Національним банком та пряму фінансову допомогу. Публічна антикризова політика спрямована на стимулювання інститутів приватного зовнішнього та внутрішнього кредитування за допомогою субсидій процентів по кредитах банків, посилення державних гарантійних зобов'язань, на створення умов для випуску державних облігацій та казначейських зобов'язань з подальшим їх викупом уповноваженими державними структурами на усіх рівнях. В умовах воєнно-політичної та економічної кризи реальний сектор економіки стає вкрай чутливим до податкового навантаження та регуляторним інструментам оподаткування, потрібно якісно нова податкова політика, яка буде орієнтована на зниження податкового тиску. Ця політика реалізуватиметься у вигляді зниження ставок податків та ввізне мито для воєнних підприємств, надання податкових відрахувань для малого та воєнно орієнтованого бізнесу, на обмеження зростання тарифів послуг природних монополій. Сьогодні держава повинна активно здійснювати закупівлю окремих видів соціально та стратегічно значимої продукції, субсидувати попит на товари та послуги за рахунок бюджетних ресурсів. Важливим інструментом антикризового управління є кредитна підтримка постраждалих від воєнних дій регіонам і надання державних гарантій підприємствам по розбудові соціальної інфраструктури в територіальних громадах. Підтримкою реального сектору є стимулювання внутрішнього попиту на послуги в освіті, охороні здоров'я, науці, соціальному захисті населення. Стержем антикризового державного регулювання, в умовах воєнної агресії, є максимально можлива підтримка малого бізнесу територіальних громад, через створення додаткових можливостей для збереження обсягів виробництва стратегічно та соціально значимої продукції, підтримку задовільного рівня зайнятості, по створенню умов збереження робочих місць. У рамках державних антикризових заходів повинні створюватись гарантійні фонди кредитування,

надаються додаткові пільги у оподаткуванні, знижуються адміністративні бар'єри, спрощуються процедури ліцензування та контролю малих підприємств. Антикризові заходи державного управління повинні враховувати недостатній рівень менеджменту організацій, установ, підприємств в зоні активних бойових дій та відсутність, в ряді постраждалих регіонів, можливості підготовки та перепідготовки фахівців антикризового управління.

4. Вдосконалення організаційної структури державного антикризового управління потрібно здійснювати на національному, регіональному та місцевому рівнях публічного управління, воєнних адміністрацій. Повинні бути створені в територіальних громадах спеціалізовані організаційні структури публічної служби в особі антикризових комітетів, консультаційних порад, до їх діяльності повинні залучатись воєнні, економічні, психологічні, соціальні експерти, формальні і неформальні лідери територіальних громадських організацій, керівництво військовоорієнтованих підприємств, представники громадського суспільства тощо. Такі управлінські структури, об'єднані в комплексні дії подолання наслідків воєнної агресії, можуть забезпечити високу ефективність антикризового публічного менеджменту, здійснити результативний обмін досвідом, координацію діяльності усіх агентів публічного сектору, досягнути компромісів інтересів учасників економічних, соціальних і політичних процесів. Сучасні органи публічного антикризового управління можуть не лише надавати консультативну, фінансову і ресурсну підтримку підприємствам, але і спрямовувати їх діяльність з урахуванням інтересів населення територіальних громад. Антикризова політика спеціалізованих органів публічного управління в умовах воєнного часу повинна бути спрямована на розробку пропозицій по внесенню змін до нормативно-правових актів, на удосконалення методик антикризового регулювання, на проведення моніторингу основних показників соціально-економічної діяльності, підвищення ефективності галузей та сфер оборонного комплексу, відродження інфраструктури територій. В цьому напрямку в державі зроблено значний крок в створенні єдиної інформаційної платформи, яка забезпечує інформаційну підтримку розробки антикризових проектів та програм, заходів подолання кризи.

5. Пріоритетною задачею державного антикризового управління є зниження рівня безробіття та деформацій на ринку праці в Україні в цілому та постраждалих від війни територій. Стримуючими факторами росту безробіття під час війни є розробка цільових програм сприяння зайнятості населення, створення робочих місць, активізація громадських робіт. В цих надскладних умовах потрібно спланувати і організувати підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації соціальних груп, що втратили роботу в результаті структурного безробіття, підтримати активізацію служб пошуку робочих місць для безробітних на регіональному та муніципальному рівнях. Професійне навчання публічних службовців, в умовах воєнного стану, повинно працювати на випередження, а саме в напрямку скорочення термінів підготовки і перепідготовки, термінів пошуку закладів освіти і програм, створення освітніх платформ. Підвищувати мобільність

кадрового забезпечення усіх рівнів публічного управління можна через створення єдиної інформаційної бази кадрових вакансій в публічному секторі, це питання може бути вирішено Національною агенцією державної служби України та освітніми закладами. Особливо важливим є систематичний моніторинговий аналіз ситуації на ринку праці, в період воєнного стану і поглиблення кризових явищ, він повинен проводитись щотижнево на територіях регіонів країни, дані узагальнюватись, опрацьовуватись та лягати в основу воєнного оперативного адміністрування ринку праці.

6. Пріоритетним завдання антикризової політики держави, також є розробка нових механізмів управління соціальним захистом постраждалого від воєнних дій населення, відновленні довоєнного рівня та якості життя громадам в територіальних громадах. Війна викликала катастрофічний рівень падіння доходів громадян в більшості сфер і галузей, привела до масового безробіття, викликала "замороження" заробітної плати працівників бюджетних сфер, включила режим економії бюджетних видатків, привела до посилення податкового навантаження на бізнес, стимулювала інфляційні процеси, ріст цін на товари першої життєвої необхідності, скоротила обсяги фінансування соціальної інфраструктури. Це привело до зростання недовіри до публічних органів, спровокувало соціальний конфлікт в суспільстві, дестабілізувало суспільно-політичні процеси, тому антикризові публічні заходи сьогодні повинні мати виражений соціальний характер. В рамках антикризових програм потрібно знайти шляхи та джерела збільшення виплат по безробіттю, індексації пенсії та соціальної допомоги, виплати субсидій громадянам за рахунок залучених внутрішніх і зовнішніх фінансових ресурсів, через виділення коштів на організацію самозайнятості населення. Уже сьогодні, під час продовження воєнної агресії, потрібно розробити нові інструменти та механізми управління внутрішнім попитом та національним ринком, які є важливим напрямом державних антикризових перетворень в напрямку капіталізації майбутньої економіки. Зниження внутрішнього попиту через падіння доходів населення та підприємницького сектору обмежує можливості майбутнього економічного зростання, зменшує мотивацію діяльності підприємств країни. Державна система управління має підтримати і стимулювати попит, перш за все на продукцію вітчизняних підприємств, які найбільш постраждали від воєнної агресії, які в майбутньому можуть створити мультиплікативний ефект житлового будівництва, розвитку інфраструктури, підвищити державні закупівлі для оборонної галузі тощо. Але управлінська практика показує, що впровадження механізмів і методів сучасного антикризового менеджменту в публічній сфері ускладнюється дефіцитом людських, фінансових, матеріальних і адміністративних ресурсів, можливостями запровадження альтернативних стратегій управління на різних рівнях. Державне антикризове управління передбачає функціонування системи протикризових інститутів в антимонопольній, анти циклічній, структурній, бюджетно-податковій, грошово-кредитній, інвестиційній, зовнішньоекономічній, соціальній, екологічній сферах. В умовах воєнно-політичної та економічної кризи ці дії ускладнюються недостатньою гнучкістю та оперативністю інструментів

публічного управління, це обмежує результативність макроекономічної стабілізації та ефективності соціальних антициклічних заходів. У зв'язку з цим, практичними шляхами реалізації механізмів державного антикризового управління в сфері галузевих пріоритетів мають бути такі, що досягають цілі комплексного підходу до регулювання макроекономічних процесів. Формування системи державного антикризового управління сприятиме своєчасній діагностиці кризових явищ в економіці, соціальній сфері швидкості реагування на них, адекватності регулювання на загрози фінансової рівноваги, застосовувати до реалізації всі внутрішні можливості для виходу підприємств із кризового стану та бути мобільною [7]. Державний механізм антикризового управління має врахувати значну кількість внутрішніх і зовнішніх факторів воєнної агресії, ситуативно реагувати на реальні її впливи на стан макроекономічної рівноваги, адаптувати систему протидії до негативних впливів, вчасно приймати рішення про застосування антикризових заходів та враховувати ресурсне забезпечення на подолання кризових явищ. Процес подолання воєнно-політичної та економічної криз повинен бути спрямований на досягнення повної національної безпеки, супроводжуватись відновленням реального сектора економіки, вирішенням соціальних проблем, забезпеченням сталого розвитку територіальних громад. Системний підхід до державного антикризового управління дозволить ефективно протистояти кризовим явищам, адекватно реагувати на зовнішні та внутрішні фактори, спричинені політичними, економічними і соціальними процесами.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, системний підхід до антикризового управління в системі публічного управління забезпечить розв'язання актуальних проблем і задач державного регулювання в період воєнного стану через розробку нормативно-правової основи антикризових заходів, формування системи методичного забезпечення функціонування інноваційних антикризових інструментів та механізмів. Формуючи набір якісних і результативних інструментів та механізмів антикризового управління державні публічні органи повинні стимулювати основних суб'єктів в сфері економіки, політики, інститути громадянського суспільства. Необхідно переглянути основний інструментарій бюджетно-податкового управління, особливо в питаннях подолання виявлених недоліків у формуванні доходної та витратної статей державного, регіонального та місцевого бюджетів, причини виникнення їх дефіцитів, напрями розробки та реалізації антикризових програм щодо оновлення джерел надходження доходів та фінансування найбільш важливих напрямів економіки. У період воєнної агресії і в період відновлення української соціально-економічної системи державне антикризове управління повинен орієнтуватись на підтримання реального сектора економіки через податкове регулювання та доступ до дешевих кредитних, фінансових, матеріальних і інтелектуальних ресурсів. Воєнні публічні адміністрації та органи місцевого самоврядування спроможні спільно, системно реалізувати комплексні заходи, програми і проекти, які приведуть до модернізації економічного сектору, розв'язання соціальних та екологічних проблем в територіальних громадах. Результативні заходи вдосконалення структури

публічного управління на всіх рівнях забезпечить набуття нових компетенції державними службовцями, оптимізує їх функціональні обов'язки, забезпечить дію мотиваційних чинників.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бабич А. О. Формування концепції державного антикризового управління в Україні. *Державне будівництво: зб. наук. пр.* 2009. № 1. URL: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/index.html>.
2. Бакуменко В. Д. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: монографія / Кол. авт.: В. Д. Бакуменко (кер. автор. кол.) ; за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 72 с.
3. Безверхнюк Т. М., Сенча І. А., Сивак Т. В. Державний механізм антикризового управління на засадах проектного підходу: обґрунтування предметного поля. *Технології та механізми державного управління*. С. 23–29. URL: <http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol2/6.pdf>
4. Бурик З. М. Прогнозування показників сталого розвитку України. *Демократичне врядування: електрон. наук. фах. вид.* Львів : Львів. регіон. ін-т. держ. упр., 2017. Вип. 20. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnyk20/index.html
5. Бурик З. М. Система методів державного регулювання сталого розвитку України. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр.* Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ, 2016. № 1 (49). С. 37–44.
6. Дзюндзюк В. Б. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. ; за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків : Магістр, 2011. 306 с.
7. М'яковський С. О. Вдосконалення заходів антикризової програми в умовах сільськогосподарського підприємства. *Проблеми та перспективи державного розвитку України: європейський вимір : електронний збірник тез доповідей I Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф., 24 квітня 2019 р.* ; за ред. Т. В. Семенюк, Г. В. Циганенко. Житомир : ЖІ МАУП, 2019. С. 114–119.
8. М'яковський С. О. Системний підхід до вдосконалення механізму державного антикризового управління. *Інтелектуальна економіка в умовах суспільних трансформацій : матеріали V Міжнар. наук.-практ. форуму (25 жовтня 2019 р.)*. Житомир : ЖНАЕУ, 2019. С. 412–415.
9. М'яковський С. О. Удосконалення механізмів державного антикризового управління в Україні. *Наукові читання – 2019 : збірник тез доповідей науково-практичної конференції науково-педагогічних працівників, докторантів, аспірантів та молодих вчених ННІ економіки та агробізнесу*. Житомир : ЖНАЕУ, 2019. С. 203–204.
10. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посібник ; Бакуменко В. Д. та ін. Київ : КНУКіМ, 2016. 167 с.
11. План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/prozatverdzhennia-planu-zakhodiv-z-realizatsii-strat-a1126r>
12. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH6YF00A?an=332>
13. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення : наук. доп. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди. Київ : НАДУ, 2018. 180 с.
14. Сапа Н. В. Теоретико-методологічні засади механізму антикризового державного управління. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2009. Вип. 38. С. 106–116.
15. Чальцева О. М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика: монографія. Вінниця : ФОП Барановська Т. П., 2017. 336 с.

16. Чинники і тренди економічного зростання в Україні : кол. монографія ; за ред. д-ра екон. наук М. І. Скрипниченко ; НАН України ДУ "Ін-т екон. та прогнозув. НАН України". Київ. 2018. 386 с.

17. Шарий В. І. Державне антикризове управління: технологічний процес. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Одеса : Вид-во ОРІДУ УАДУ, 2003. Вип. 2. С. 171–182.

18. Шпачук В. В. Напрями удосконалення механізмів державного управління економікою. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1213>

Стаття надійшла до редакції 19.04.2023 р.

Стаття рекомендована до друку 26.05.2023 р.

Liashevska O. I.,

PhD in Public Administration, Associate Professor,

Associate Professor of the Department of Management and organization in the field of civilprotection,

National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv,

94 str. Chernyshevskaya, Kharkiv, 61023, Ukraine

e-mail: elenalyashevskaya959@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1469-4141>

IMPLEMENTATION OF SYSTEMIC STATE ANTI-CRISIS MANAGEMENT AND DEVELOPMENT OF MANAGEMENT DECISIONS FOR IMPROVING MECHANISMS OF PUBLIC ANTI-CRISIS MANAGEMENT IN UKRAINE

Annotation. The article substantiates the theoretical and methodological principles of anti-crisis management in the public sphere. Areas of improvement of state anti-crisis management mechanisms have been determined. The diagnosis of indicators of the socio-economic situation of Ukraine during the period of martial law was carried out. A system of state anti-crisis management measures during martial law is proposed.

Keywords: *anti-crisis management, crisis, development.*

REFERENCES

1. Babich, A.O. (2009). Institutio notionis status anti-crisis administrationis in Ucraina. *Constructio publicae: coll. de scientia pr., no. 1*. URL: <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/index.html> [in Ukrainian].

2. Bakumenko, V.D. (2005). Yevropeiski oriientyry administratyvnoho reformuvannia v Ukraini. Kyiv [in Ukrainian].

3. Bezverkhniiuk, T.M., Sencha, I.A., Syvak, T.V. Derzhavnyi mekhanizm antykrizovoho upravlinnia na zasadakh proektnoho pidkhodu: obgruntuvannia predmetnoho polia. *Tekhnolohii ta mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia*, 23–29. URL: <http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol2/6.pdf>

4. Buryk, Z.M. (2017). Indicibus praebendis evolutionis Ucrainae sustinendae. *Regimen democraticum: electronic. de scientia professionem. Huiusmodi. is. 20*. Leopoldis. region int. status exemplum Leopoldis, URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk20/index.html [in Ukrainian].

5. Buryk, Z.M. (2016). Systema metodiv derzhavnoho rehuliuвання staloho rozvytku Ukrainy. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, 1(49), 37–44 [in Ukrainian].

6. Dzyundzyuk, V.B. (2011). Publichne administruvannia v Ukraini; V.V. Korzhenko, N.M. Meltiukhova (Eds.). Kharkiv: Mahistr [in Ukrainian].

7. Miaskovskyi, S.O. (2019). Vdoskonalennia zakhodiv antykrizovoi prohramy v umovakh silskohospodarskoho pidpryiemstva. *Problemy ta perspektyvy derzhavnoho rozvytku Ukrainy: yevropeyskyi vymir: elektronnyi zbirnyk tez dopovidei I Vseukr. nauk.-prakt. internet-konf., 24 kvitnia 2019 r., 114–119* [in Ukrainian].

8. Miaskovskyi, S.O. (2019). Systemnyi pidkhid do vdoskonalennia mekhanizmu derzhavnoho antykrizovoho upravlinnia. *Intelektualna ekonomika v umovakh suspilnykh transformatsii: materialy V Mizhnar. nauk.-prakt. forumu (25 zhovtnia 2019 r.), 412–415* [in Ukrainian].

9. Miaskovskyi, S.O. (2019). Udoskonalennia mekhanizmiv derzhavnoho antykrizovoho upravlinnia v Ukraini. *Naukovi chytannia – 2019: zbirnyk tez dopovidei naukovo-praktychnoi konferentsii naukovo-pedahohichnykh pratsivnykiv, doktorantiv, aspirantiv ta molodykh vchenykh NNI ekonomiky ta ahrobiznesu, 203–204* [in Ukrainian].

10. Bakumenko, V.D. and other (2016). *Osoblyvosti publichnoho upravlinnia ta administruvannia*. Kyiv: KNUKiM [in Ukrainian].

11. Plan zakhodiv z realizatsii Stratehii reformuvannia derzhavnoho upravlinnia do 2025 roku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/prozatverdzhennia-planu-zakhodiv-z-realizatsii-strat-a1126r> [in Ukrainian].

12. Stratehiia staloho rozvytku Ukrainy do 2030 roku. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH6YF00A?an=332> [in Ukrainian].

13. Reforma systemy derzhavnoho upravlinnia ta mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: stan, vyklyky, perspektyvy zdiisnennia: nauk. dop. (2018); za zah. red. V. S. Kuibidy. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

14. Sapa, N.V. (2009). Teoretyko-metodolohichni zasady mekhanizmu antykrizovoho derzhavnoho upravlinnia. *Humanitarnyi visnyk ZDIA, vyp. 38, 106–116* [in Ukrainian].

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

16. Skrypnychenko, M.I. (Ed.). (2018). *Chynnyky i trendy ekonomichnoho zrostantia v Ukraini*. Kyiv: NAN Ukrainyiu DU "In-t ekon. ta prohnozuv. NAN Ukrainy" [in Ukrainian].

17. Sharyi, V.I. (2003). *Derzhavne antykrizove upravlinnia: tekhnolohichni protses. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia, vyp. 2, 171–182* [in Ukrainian].

18. Shpachuk, V.V. (2016). Napriamy udoskonalennia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia ekonomikoii. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, no. 10*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1213> [in Ukrainian].

The article was received by the editors 19.04.2023.

The article is recommended for printing 26.05.2023.

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-08>
УДК 351:338.24.01

*Грей Владислав Юрійович,
аспірант*

*Міжрегіональної академії управління персоналом,
вул. Бекетова, 3, м. Харків, 61000, Україна
e-mail: vlad.grey@me.com <https://orcid.org/0009-0005-9977-2346>*

НАПРЯМИ ТА МЕТОДИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ

Анотація. Удосконалено класифікацію напрямів та методів державного регулювання аграрного сектору економіки, а саме: програмно-стратегічне регулювання (технічна та технологічна модернізація, інноваційний розвиток; підтримка стійкості у розвитку територій; розвиток загальних умов функціонування); організаційно-господарське та технологічне регулювання (меліорація земель; підвищення якості підготовки та перепідготовки кадрів, підвищення кваліфікації; стимулювання цільового використання земель сільськогосподарського призначення); фінансово-кредитне регулювання (надання державних гарантій інвесторам; концесійні угоди про створення спільних з іноземними інвесторами підприємств; орієнтація та застосування міжнародних стандартів); регулювання у сфері інвестицій (надання державних гарантій інвесторам; концесійні угоди про створення спільних з іноземними інвесторами підприємств; орієнтування та застосування міжнародних стандартів); регулювання ринку сільськогосподарської продукції (розвиток конкуренції всередині галузі та антимонопольне регулювання; підтримка сталого попиту на сільськогосподарську продукцію; державні закупівлі сільськогосподарської продукції; ведення розумного протекціонізму в аграрному секторі; закупівельні інтервенції сільськогосподарської продукції); податкове регулювання (застосування знижених ставок для аграрного сектору; звільнення від оподаткування об'єктів прямо чи опосередковано пов'язаних із виробництвом сільськогосподарської продукції; застосування спеціальних податкових режимів); бюджетне регулювання (надання субсидій, дотацій, субвенцій аграрним підприємствам; видача безвідсоткових позик із бюджетних коштів).

Ключові слова: аграрний сектор, державне регулювання, сільськогосподарська продукція, управління.

Постановка проблеми. Протягом усього періоду існування цивілізації аграрний сектор був основою у зародженні та функціонуванні державного інституціоналізму, основним елементом, що формує суспільний устрій та систему соціально-економічних відносин.

Як цитувати: Грей В. Ю. Напрями та методи системи державного регулювання аграрного сектору економіки. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 84–90. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-08>

In cites: Hrei, V.Yu. (2023). Directions and methods of the system of state regulation of the agricultural sector of the economy. *State Formation*, no. 1(33), 84–90. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-08> [in Ukrainian].

У будь-якому державному ладі аграрний сектор є основним фактором, що формує базу продовольчого забезпечення та безпеки і у зв'язку з чим займає найбільш пріоритетну позицію в системі регулювання державою процесів в економіці.

Державне регулювання є цілісною, багаторівневою системою взаємовідносин з питань економічного розвитку, за допомогою якої здійснюється вплив органів державної влади на діяльність аграрного сектору економіки та його окремих суб'єктів.

Метою дослідження є обґрунтування напрямів та методів системи державного регулювання аграрного сектору економіки.

Виклад основного матеріалу. У нашому розумінні під сучасним державним регулюванням аграрного сектору економіки слід розуміти засновану на ринкових механізмах діяльність державних органів влади щодо застосування комплексу організаційних, правових та економічних заходів, що забезпечують сприятливі умови для розвитку суб'єктів сільськогосподарської діяльності та аграрних відносин та підвищення їхнього виробничого потенціалу.

Разом з тим термін державне регулювання не слід плутати з терміном державне управління аграрним сектором. Під державним управлінням аграрним сектором ми розуміємо процес управління на макроекономічному рівні щодо забезпечення населення продовольством, виробничо-технічного обслуговування та матеріального постачання аграрного виробництва.

Вченими виділяється цілий комплекс значних соціальних, економічних, наукових, технологічних та інших проблем аграрних товаровиробників [1].

До них насамперед слід віднести такі фундаментальні проблеми, як недоліки у сфері взаємовідносин між державними органами влади та представниками сільськогосподарського виробництва [2].

Функції регулювання державою аграрного сектору можна розділити за такими основними напрямками:

1) забезпечення належного рівня розвитку конкурентного середовища, здійснення належної політики у сфері антимонопольного регулювання, забезпечення належного правового регулювання;

2) підтримання попиту, шляхом формування ефективної державної системи замовлень у представників аграрного виробництва;

3) реалізація практики розумного протекціонізму, застосування розумних митних тарифів;

4) забезпечення необхідних ділових умов шляхом формування концесійних проектів у аграрному виробництві;

5) лояльна політика регулювання щодо забезпечення аграрних виробників доступними ресурсами;

6) розвиток системи виховання та розвитку кадрів для аграрного виробництва;

7) забезпечення оптимальної політики регулювання та управління, що передбачає застосування спеціальних механізмів у рамках діючої інституційної

площини, застосування преференцій у вигляді спеціальних інструментів регулювання.

Характерні риси та особливості здійснюваного державою впливу утворюють систематизований процес державного регулювання аграрного сектора. Подібний процес має власні, базисні постулати функціонування:

1) процес державного регулювання є систематизованим комплексом низки заходів правового, економічного, соціального, організаційного характеру, вкладених у розвиток аграрного сектора, що забезпечує продовольчу автономію держави;

2) сучасна система державного регулювання аграрного сектора ґрунтується на прихильності до системи принципів ринкових механізмів функціонування. Завдання підвищення ефективності державного регулювання аграрного сектора має насамперед виходити з вирішення питання про вдосконалення процесу забезпечення продовольчої безпеки, який набув найбільшої актуальності в період війни росії проти України.

Деякі автори у якості принципів удосконалення державного регулювання аграрного сектора виділяють стійкість і адресність державної підтримки, її гарантованість, рівнодоступність, єдність ринку України та методів антимонопольного регулювання [1]. На думку інших науковців держава зобов'язана здійснювати регулювання таких напрямів як формування аграрного ринку, його кредитування, страхування та обтяження [2]. Серед базових основоположних принципів державної підтримки аграрного сектора аграрна наука виділяє наступне [3]:

1) адресність державної підтримки та її цільовий характер - спрямовані кошти повинні використовуватися за встановленими цільовими призначеннями, а саме для цілей сільськогосподарського виробництва та діяльності агросектору;

2) гарантована та всіма доступна державна підтримка - зобов'язання держави в частині агропродовольчої політики вносяться до відповідних державних програм і є доступним для всіх національних виробників рівною мірою;

3) ефективність використання коштів - використання державних коштів повинні не перевищувати, або бути нижчими за отримані результати.

Дотримання зазначених принципів дозволить, за умов циклічності економіки та необхідності збільшення темпів економічного зростання, забезпечувати стійкість функціонування та розвитку національного аграрного сектора економіки. У ході здійснення державного регулювання аграрного сектора необхідно скоординувати процес регулювання у бік таких важливих заходів:

1) забезпечення необхідних умов аграрних виробників, що захищають позицію, на ринках внутрішньої та зовнішньої взаємодії;

2) удосконалення інфраструктури, сприяння дослідженням у аграрному секторі, посилення темпів інвестиційних та інноваційних напрямів розвитку;

3) створення та сприяння розвитку систем підготовки кадрів аграрного сектору;

4) підтримка стабільності у забезпеченні суспільної маси товарами продовольства першої необхідності;

5) розвиток та підтримання сільської кооперації;

6) збільшення обсягів експорту аграрної продукції, за одночасного повного забезпечення насиченості внутрішнього ринку.

Заходи державного регулювання аграрного сектору економіки реалізуються за допомогою використання ключових методів регулювання, які у своїй сукупності формують характер аграрної політики, що проводиться державою, що виражається в інституційному середовищі.

Напрями системи державного регулювання аграрного сектору та відповідні методи регулювання представлені у табл. 1.

Таблиця 1

Напрями та методи державного регулювання аграрного сектору

Table 1

Directions and methods of state regulation of the agricultural sector

Напрями державного регулювання	Методи державного регулювання
Програмно-стратегічне регулювання	технічна та технологічна модернізація, інноваційний розвиток; підтримка стійкості у розвитку територій; розвиток загальних умов функціонування
Організаційно-господарське та технологічне регулювання	меліорація земель; підвищення якості підготовки та перепідготовки кадрів, підвищення кваліфікації; стимулювання цільового використання земель сільськогосподарського призначення
Фінансово-кредитне регулювання	надання державних гарантій інвесторам; концесійні угоди про створення спільних з іноземними інвесторами підприємств; орієнтація та застосування міжнародних стандартів
Регулювання у сфері інвестицій	надання державних гарантій інвесторам; концесійні угоди про створення спільних з іноземними інвесторами підприємств; орієнтування та застосування міжнародних стандартів
Регулювання ринку сільськогосподарської продукції	розвиток конкуренції всередині галузі та антимонопольне регулювання; підтримка сталого попиту на сільськогосподарську продукцію; державні закупівлі сільськогосподарської продукції; ведення розумного протекціонізму в аграрному секторі; закупівельні інтервенції сільськогосподарської продукції
Податкове регулювання	застосування знижених ставок для аграрного сектору; звільнення від оподаткування об'єктів прямо чи опосередковано пов'язаних із виробництвом сільськогосподарської продукції; застосування спеціальних податкових режимів
Бюджетне регулювання	надання субсидій, дотацій, субвенцій аграрним підприємствам; видача безвідсоткових позик із бюджетних коштів

З метою підвищення результативності підтримки держава застосовує критерії надійності отримувачів, до яких належать: відсутність поточної заборгованості перед бюджетами; своєчасність у виплаті працівникам зарплат; використання сільськогосподарських земель виключно з метою сільськогосподарського виробництва; збереження та забезпечення необхідного рівня поголів'я худоби; досягнення достатності у рівні врожайності.

Але, в силу об'єктивних факторів, повна відповідність даним критеріям кожного сільськогосподарського виробника, який потребує підтримки, здебільшого є неможливим. Це викликано специфікою аграрного виробництва, саме високим ступенем ризику діяльності. Особливо сильне впливає таку якість показників, як його рефлексивність, тобто. за «принципом доміно» невідповідність одному критерію технічно веде до невідповідності іншим критеріям. Наприклад, при досягненні необхідного рівня врожайності у зв'язку із посухою, настане недостатність грошової виручки, що призведе до затримок у виплаті заробітної плати та до зростання поточної заборгованості.

Таким чином, ми виходимо з того, що інститут прямої підтримки аграрних товаровиробників повинен мати характер, який не тільки стимулює розвиток, а й компенсує збитки, соціальні зобов'язання та галузеві ризики, а процес розподілу субсидій має базуватися на підході диференціації з урахуванням різних природних, кліматичних, соціальних, політичних та економічних факторів. До форми непрямой допомоги слід відносити інституційний вплив державні органи на кінцеві підсумки роботи.

До цих методів насамперед належать використання особливих механізмів регулювання аграрного сектора та застосування спеціальних інструментів регулювання. На нашу думку, необхідність розвитку непрямих заходів підтримки викликана дедалі більшою інтеграцією України до міжнародної економічної системи.

До спеціальних інструментів регулювання сільського господарства ми відносимо спеціальні механізми державного впливу на роботу національного агросектору. До них насамперед слід зарахувати державні програми розвитку та відповідні підпрограмні комплекси заходів, а також систему регулювання обов'язковими платежами.

Що ж до іноземного досвіду регулювання сфери обов'язкових платежів аграрного сектора, то еволюція системи державного регулювання у розвинених країнах відбувалася шляхом скорочення кількості та спрощення обов'язкових платежів, поступового зниження ставок, розширення бази та скорочення пільг. Спеціальні інструменти регулювання аграрного сектора розвиненими країнами не застосовувалися, а подібний інструмент характерний лише для країн пострадянського простору.

Вироблена система пільг у розвинених країнах спрямована на регулювання процесів впровадження інноваційних технологій, розвитку технологічних процесів. У США фермери можуть здійснювати інвестиції у виробництво до 25 % свого прибутку без обов'язку сплачувати обов'язкові платежі. Процеси регулювання сфери обов'язкових платежів, що проводяться

органами влади, є систематизованою основою поставлених і використовуваних норм, націлених на досяжність цілей становлення ефективної економіки. Державна система регулювання є одночасно динамічною та цільною структурністю, що міститься в переліку конституційних повноважень відповідних державних органів у відповідній площині.

До методів регулювання можна віднести формування преференційних умов – пільгового регулювання обов'язкових платежів аграрного сектору та використання спеціальних інструментів державного регулювання.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Розуміючи вищезазначене, можна зробити висновок, що в поточних умовах система регулювання аграрного сектору має бути націлена на мотивування господарсько-економічної діяльності, здійснення інвестування в капітальні вкладення, збільшення попиту на продукцію сільського господарства, сприяння рівній конкуренції. Необхідно зазначити, що виділення переважних позицій одним сільгоспвиробникам не повинно призводити до обмеження інтересів інших, що потребує оцінки доцільності у прийнятті відповідних рішень для сільськогосподарських виробників різного рівня. Необхідність подальшого посилення позицій національного аграрного сектору ставить перед наукою завдання досліджувати іноземний досвід застосування інституту спеціальних інструментів регулювання щодо регулювання аграрного сектору та зіставлення особливостей їх застосування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Остапенко С. О. Теоретичні підходи до формування економічних засад державного регулювання аграрного сектору України. *Ефективна економіка*. 2021. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=9586> DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2105-2021.11.200>
2. Петруха С. В. Державне антикризове регулювання аграрного сектору економіки України : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2018. 521 с.
3. Кундєєва Г. О. Державне регулювання агропродовольчого ринку: підтримка споживача. *Інфраструктура ринку*. 2020. Вип. 40. С. 96–102. DOI: 10.32843/infrastruct40-16

Стаття надійшла до редакції 18.04.2023 р.

Стаття рекомендована до друку 28.05.2023 р.

Hrei V. Yu.,

Postgraduate student of Interregional Academy of Personnel Management,

3 str. Beketova, Kharkiv, 61000, Ukraine

e-mail: vlad.grey@me.com <https://orcid.org/0009-0005-9977-2346>

DIRECTIONS AND METHODS OF THE SYSTEM OF STATE REGULATION OF THE AGRICULTURAL SECTOR OF THE ECONOMY

Abstract. The classification of directions and methods of state regulation of the agrarian sector of the economy has been improved, namely: programmatic and strategic regulation (technical and technological modernization, innovative development; maintaining stability in the development

of territories; development of general conditions of functioning); organizational, economic and technological regulation (land reclamation; improving the quality of training and retraining of personnel, improving qualifications; stimulating the targeted use of agricultural land); financial and credit regulation (provision of state guarantees to investors; concession agreements on the establishment of joint ventures with foreign investors; orientation and application of international standards); regulation in the sphere of investments (provision of state guarantees to investors; concession agreements on the creation of joint ventures with foreign investors; orientation and application of international standards); regulation of the market of agricultural products (development of competition within the industry and antimonopoly regulation; support of stable demand for agricultural products; state purchases of agricultural products; management of reasonable protectionism in the agricultural sector; purchase interventions of agricultural products); tax regulation (application of reduced rates for the agricultural sector; exemption from taxation of objects directly or indirectly related to the production of agricultural products; application of special tax regimes); budget regulation (providing subsidies, grants, subventions to agricultural enterprises; issuing interest-free loans from budget funds).

The functions of state regulation of the agrarian sector can be divided into the following main directions: ensuring the appropriate level of development of the competitive environment, implementing appropriate policy in the field of antimonopoly regulation, ensuring appropriate legal regulation; maintaining demand by forming an effective state system of orders from representatives of agricultural production; implementation of the practice of reasonable protectionism, application of reasonable customs tariffs; ensuring the necessary business conditions through the formation of concession projects in agricultural production; loyal policy of regulation regarding provision of agricultural producers with available resources; development of the system of training and development of personnel for agricultural production; ensuring the optimal policy of regulation and management, which involves the use of special mechanisms within the framework of the current institutional plane, the use of preferences in the form of special regulatory tools. Among the basic fundamental principles of state support for the agricultural sector, agrarian science singles out the following: addressability of state support and its targeted nature - directed funds must be used for the established purposes, namely for the purposes of agricultural production and activities of the agricultural sector; guaranteed and accessible state support - the state's obligations in terms of agro-food policy are included in the relevant state programs and are available to all national producers equally; efficiency of the use of funds - the use of public funds should not exceed or be lower than the obtained results.

Keywords: *agricultural sector, state regulation, agricultural products, management.*

REFERENCES

1. Ostapenko, S.O. (2021). Theoretical approaches to the formation of economic foundations of state regulation of the agrarian sector of Ukraine. *Efektivna ekonomika, vol. 11*. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=9586> DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2105-2021.11.200> [in Ukraine].
2. Petrukha, S.V. (2018). State anti-crisis regulation of the agrarian sector of the economy of Ukraine. Kyiv: Tsentr uchbovoyi literatury [in Ukraine].
3. Kundereva, G.O. (2020). State regulation of the agro-food market: consumer support. *Infrastruktura rynku, vol. 40, 96–102*. DOI: <https://doi.org/10.32843/infrastruct40-16> [in Ukraine].

The article was received by the editors 18.04.2023.

The article is recommended for printing 28.05.2023.

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-09>

УДК 351.82:332.3

*Нищенко Євген Вікторович,**аспірант**Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського,**вул. Джона Маккейна, 33, м. Київ, 01133, Україна**e-mail: nishenko@meta.ua <https://orcid.org/0000-0002-9774-2224>*

АНАЛІЗ ФУНКЦІЙ АДАПТИВНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МАЙНОВИМИ ВІДНОСИНАМИ

Анотація. Удосконалено класифікацію функцій управління за їх сутністю у системі регулювання майнових відносин, а саме: прогнозування та планування (передбачення майбутніх змін у середині системи управління державною власністю та у зовнішньому середовищі та визначення їх впливу на об'єкти державної власності, вироблення ключових напрямів розвитку системи управління власністю держави, формування взаємопов'язаних цілей та завдань управління, визначення показників досягнення поставлених цілей); організація (встановлення системи взаємовідносин та взаємозв'язку між різними елементами системи регулювання майнових відносин); мотивація (заохочування окремих суб'єктів управління державною власністю діяти на користь ефективної реалізації цілей та завдань цілісної системи); координація (забезпечення узгодженості дій між різними елементами системи у часі та просторі); облік і контроль (встановлення факту наявності та кількості об'єктів державної власності, систематизація та реєстрація відомостей про них. здійснення заходів, спрямованих на визначення ступеня та якості досягнення поставлених (запланованих) цілей та завдань).

Ключові слова: *адаптивна система, координація, мотивація, облік і контроль, управління майновими відносинами, функції.*

Постановка проблеми. Сучасні умови господарювання характеризуються ускладненням зв'язків та взаємодій між суб'єктами різного розміру та рівня управлінської ієрархії, наростанням невизначеності та волатильності значної кількості макроекономічних параметрів зовнішнього середовища, підвищенням ступеня відкритості та протекціонізму економічних систем різного роду, наростанням значимості інформації та багаторазовим збільшенням її кількості, зростанням та людського капіталу, переоцінкою ролі останнього у відтворювальному процесі. Паралельно із зазначеними процесами відбувається зміна макроекономічного та фінансового регулювання, яка також накладає свій відбиток на ефективність функціонування державної політики регулювання майнових відносин.

Як цитувати: Нищенко Є. В. Аналіз функцій адаптивної системи управління майновими відносинами. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 91–101. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-09>

In cites: Nyshchenko, Ye.V. (2023). Analysis of the functions of the adaptive property management system. *State Formation*, no. 1(33), 91–101. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-09> [in Ukrainian].

Об'єктом державної політики регулювання майнових відносин є майновий комплекс, який є чинником створення вартості, тобто активною частиною відтворювального процесу. Він вимагає певного рівня поточних витрат на утримання, так само як і інвестицій у відновлення та розвиток, без яких перспективне його використання ставатиме все менш ефективним. Очевидно, що питання визначення суб'єкта-носія поточних та капітальних витрат вирішується багато в чому на основі співвіднесення поточних витрат та перспективних вигод від володіння тим чи іншим активом, у зв'язку з чим широкий прошарок об'єктів власності є економічно недоцільним для придбання і тому продовжує залишатися тягарем для поточного власника. Цьому сприяють і об'єктивні обмеження, пов'язані із низькою доступністю фінансових ресурсів, високою вартістю капіталу тощо.

Метою дослідження є обґрунтування функцій адаптивної системи управління майновими відносинами.

Виклад основного матеріалу. Можна виділити в сукупності проблем державної політики регулювання майнових відносин кілька узагальнених категорій, таких як економічні, управлінські та нормативно-правові. Важливу роль розглянутій проблемі недофінансування майнового комплексу грають суперечності між науково-технічним прогресом і рівнем соціально-економічного розвитку. Так, власники майна, приходячи до розуміння доцільності інвестицій у розвиток та модернізацію майнового комплексу, найчастіше стають заручниками нестачі капіталу або необхідності нести соціальну відповідальність, якщо актуальна та перспективна технологія виявляється більш дорогою або менш трудомісткою, ніж доступніша за ціною застаріла технологія. В результаті соціально-економічна ефективність таких капіталовкладень у розвиток майнового комплексу виявляється свідомо нижчою, що негативно позначається на динаміці соціально-економічного розвитку. Таким чином, економічні чинники накладають цілу низку обмежень на повноту реалізації відносин володіння, користування та розпорядження, забарвлюючи їх у «доцільне та відповідальне володіння», «раціональне користування» та «ефективне розпорядження».

У іншому випадку майновий комплекс, що за своєю матеріально-речовинною формою відноситься до активної частини відтворювального механізму, може стати фактором зниження вартості сукупного капіталу, що потребує управлінського втручання. Саме з цього погляду важливим є другий клас проблем, пов'язаних з адмініструванням відносин власності, предметом яких є об'єкти майнового комплексу.

Організаційні та адміністративні проблеми реалізації державної політики регулювання майнових відносин в контексті управління регіональним розвитком включають такі найбільш значущі позиції:

1) Формальне чи неадекватне цілепокладання та прогнозування розвитку регіонального майнового комплексу, відсутність чіткого бачення його перспектив, існуючих та потенційних загроз. Іншими словами, концепція

управління регіональним майновим комплексом і положення про необхідні і кращі напрямки трансформації відносин власності існують лише на рівні узагальнених уявлень без належних організаційно-економічних обґрунтувань. Винятком є програма приватизації, яка, тим не менш, більшою мірою є інструментом поповнення бюджету і, в деяких випадках, позбавлення від активів, «непрофільних» або особливо обтяжливих у плані витрат на утримання. При цьому питання оптимізації складу та кількості відчужуваних та придбаних у публічну власність об'єктів залишаються за рамками розгляду.

2) Недостатня самостійність регіонального рівня управління, як у частині прийнятих рішень, і у частині фінансового забезпечення реалізації. Адаптація програмно-цільового підходу до управління соціально-економічним розвитком підпорядкувала прийняті рішення логіці державних (муніципальних) програм, заходи яких повинні суперечити заходам, передбачених у документах вищого рівня, а практиці застосування – повинні відповідати і відтворювати їх. Подібна система позбавляє органи регіональної влади гнучкості та мобільності у прийнятті рішень щодо реалізації відносин власності на користь максимізації параметрів соціально-економічного розвитку території. Зокрема, регіони часто не мають дієвої можливості проводити диверсифіковану політику щодо різних класів об'єктів регіонального майнового комплексу, навіть якщо їх доцільність була доведена, чого теж в більшості випадків не спостерігається. Бюджетне вирівнювання можна віднести до перманентних заходів підтримки відповідних регіонів поряд з державними програмами вирівнювання якості життя населення та зміцнення соціальної стабільності. Очевидно, що цей напрямок не забезпечує економічний розвиток регіонів, якщо вимірювати його показниками, відмінними від темпів зростання ВРП. У прийнятті рішень про призначення або продовження підтримки того чи іншого суб'єкта, що виражається в компенсації недоотриманих або недостатніх доходів (будь то домогосподарство чи регіон) економічна система сучасного типу повинна керуватися адекватними цілями та критеріями економічної ефективності: будь-яка міра, спрямована на подібну «підтримку» як один з цільових параметрів повинно мати наслідком скорочення потреби в такій підтримці в перспективі, інакше необхідні інституційні зміни.

3) Суперечності та неузгодженість між різними рівнями управління, як і між різними категоріями власників, призводять до надмірної концентрації об'єктів власності, особливо у розрізі видів об'єктів майна та його функціональної структури. Наприклад, у низці регіонів з розвиненим АПК спостерігається тенденція будівництва бізнес-моделей, заснованих на консолідації земельних угідь у власності великих конгломератів з подальшим наданням цих земель в оренду сільгоспвиробникам. Подібний поділ прав на землю перекладає ризики на орендарів, роблячи виробництво в деяких умовах економічно недоцільним. Проблемою також є обмежений і, можливо, вже застарілий набір інструментів, які використовуються в рамках державного управління розвитком регіонів: переважно використовуються державні програми, критика яких звучить на різних рівнях.

Аналіз виконання державних програм також дозволяє встановити низку проблем управління соціально-економічним розвитком:

- недоліки планування програм та невідповідність переліку та змісту програм фактичному стану справ регіону;
- невиконання програм за термінами, обсягами та результатами;
- відсутність координації між окремими програмами регіону та програмами відповідних відомств;
- неефективність механізму відповідальності замовників та виконавців програм;
- відсутність координації контролю за використанням бюджетних коштів. Більшість цих коштів не піддається централізованому контролю та «розчиняється» в регіонах;
- відсутність єдиного механізму розробки та реалізації державних програм з урахуванням об'єктивних потреб розвитку регіону.

4) Відсутність економічних та інших стимулів до раціонального управління майновим комплексом та до його модернізації, до впровадження нових форм та методів реалізації відносин власності.

Існуючі інструменти державного управління соціально-економічним розвитком регіонів є складною і заплутаною системою, яку, безсумнівно, треба оптимізувати. Як свідчить практика, вони відірвані від цілей економічного розвитку регіонів, слабо контролюються із боку органів публічного управління. Найчастіше вони незначно впливають на розвиток регіонів.

5) Непрозорість і непублічність прийнятих рішень з питань реалізації відносин власності в регіонах: приватний сектор – насамперед бізнес – найчастіше не бере участі у виробленні та обговоренні проектів рішень, тоді як з його боку є готовність та зацікавленість у такій участі. Проблема регулювання переносить нас до нормативно-правових аспектів, які розкриваються в неоднозначній правозастосовчій практиці як щодо забезпечення та захисту права власності та інших речових прав, так і в частині організаційно-правового оформлення відносин між різнорівневими суб'єктами, наприклад, між публічними та приватними.

Сучасна система стратегічного управління соціально-економічним розвитком територій орієнтована на вирішення цілого ряду завдань, сутність та зміст яких зводиться до забезпечення досягнення таких ефектів, як підвищення інформованості та обізнаності суб'єктів господарювання про середньострокові та довгострокові перспективи соціально-економічного розвитку, мінімізація інвестиційних та інших ризиків, забезпечення узгодженості та виключення протиріч між цілями та завданнями суб'єктів різного рівня управлінської ієрархії всіх тимчасових горизонтах планування, синхронізація циклів розвитку різних елементів інфраструктури, ринків праці, капіталу та інших чинників виробництва, і навіть їх балансування.

Проте з практичної точки зору державне управління соціально-економічним розвитком регіонів здійснюється в умовах відсутності стратегічної стійкості, незакінченості формування середнього класу. Обґрунтування тому

виходить із принципу розгляду національної економіки як суми економік окремих регіонів, відповідно до яких можливості поступального соціально-економічного розвитку значно обмежуються наявністю проблемних регіонів.

Отже, можна визначити об'єктивні передумови розробки адаптивної системи державної політики регулювання майнових відносин як майновим базисом регіональної відтворювальної системи. По-перше, стратегічна невизначеність державної політики управління регіональним розвитком. По-друге, недостовірне чи помилкове цілепокладання під час розробки документів стратегічного планування є стримуючим чинником соціально-економічного розвитку з допомогою нераціонального використання обмежених ресурсів. Ціла низка показників, що використовуються як контрольні або цільові, або не пов'язані зі стратегічними цілями (підвищення рівня та якості життя населення), або не дозволяє однозначно судити про наявність прогресу. Серед формалізованих завдань можна зустріти підвищення конкуренто-спроможності регіону як фактор, що сприяє підвищенню рівня та якості життя населення. Почасти погоджуючись з такою постановкою завдання, необхідно зазначити, що протягом тривалого часу регіональна наука була націлена на вирішення питання про раціональне розміщення продуктивних сил і забезпечення максимального ефекту від реалізованої індустріальної політики. Сьогодні цей підхід трансформується, переміщуючись від питань розміщення продуктивних сил у межах територіальних комплексів у бік визначення шляхів просторового розвитку регіонів, що сприяють збільшенню їхньої конкуренто-спроможності, яка розглядається як сукупність передумов забезпечення поступальної динаміки соціально-економічного розвитку. Іншими словами, конкурентоспроможність регіональної економіки є здатністю реалізації основного завдання її функціонування, а саме забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіону з досягненням найвищої якості життя населення.

Важливим виміром конкурентоспроможності регіону є можливість тривалої результативної експлуатації наявного базису розвитку, у зв'язку з чим деякі дослідники розширюють трактування конкурентоспроможності регіону до його конкурентостійкості, в основі якої лежить парадигма сталого розвитку, саморозвитку регіонів та забезпечення їх конкурентоспроможності. Оцінку конкурентоспроможності регіонів доцільно реалізовувати у розрізі трьох основних укрупнених блоків показників: здатність регіону до забезпечення випуску товарів та послуг, якість життя населення та фінансова стійкість регіону. Тим не менш, наявність факторів конкурентоспроможності та стійкості не означає «автоматичного» підвищення рівня соціально-економічного розвитку території, так само як і не дає відповіді на питання про пріоритети соціально-економічного розвитку регіону, що виводить на передній план питання про належний спосіб та вектор управління розвитком регіону. Перераховане вище дозволяє будувати висновки про наявність інституційних передумов подальшої керованої трансформації відносин власності з підвищення ефективності управління регіональним майновим комплексом.

Однак у площині практичних рішень це вимагає усунення розриву між логікою територіального стратегічного планування та просторового розвитку та забезпечення повноцінного перекладу методологічних засад функціонування організаційно-економічних механізмів управління регіональною власністю від регіональної до просторової економіки.

Таке рішення є раціональним, оскільки передбачає збереження існуючої системи, що спирається на «традиційні» (приватизація, контрактація) та актуальні (державно-приватне партнерство) механізми управління власністю на регіональному рівні. Підпорядкування логіки їх застосування новим трендам та способам організації взаємодій дозволить значно розширити поточну стадію їх життєвого циклу та забезпечить м'яку модель переходу всієї системи управління на нові принципи, що ґрунтуються на просторових ефектах перетікання знань та інших мережевих ефектах.

Ключовим напрямом перетворень переважаючого на сьогоднішній день організаційно-економічного механізму управління регіональною власністю має стати підвищення його адаптивності за рахунок розширення складу об'єктів майна, що потрапляють у фокус системи управління, розширення складу суб'єктів управління та неминучої децентралізації та дерегулювання як наслідку інтенсифікації взаємодій усередині мереж та підвищення автономності. Децентралізація управління є ключем до виявлення та капіталізації економічних ефектів, що виникають усередині мереж розподіленого користування. Основним трендом цілепокладання та програмно-цільового управління має стати адаптація актуальних форм та механізмів взаємодії органів публічного управління, бізнес-структур та структур громадянського суспільства між собою з приводу найбільш ефективного використання об'єктів регіонального майнового комплексу в інтересах досягнення широкої сукупності локальних та національних, поточних та стратегічних цілей соціально-економічного розвитку.

При цьому на зміну концепції ефективного власника, яка вирішує завдання визначення належності титулу представникам приватного чи публічного секторів, має прийти концепція ефективного суб'єкта управління, для цього знадобиться поширення на регіональному рівні нового організаційно-економічного механізму управління регіональною власністю, заснованого на принципах розподіленого користування.

Перелічені умови, як і багато інших, зумовлюють необхідність використання на практиці організаційно-економічних основ управління власністю в регіоні, що розглядається в широкому контексті як вся сукупність об'єктів майна, що розташовуються на території регіону, незалежно від належності суб'єктам приватного сектору або публічно-правовим утворенням. У такому разі доцільно вести мову про нові способи та вектори реалізації відносин власності, тобто про їх практичну трансформацію. Новий організаційно-економічний механізм управління регіональним майновим комплексом дозволить забезпечити внесок у вирішення ще однієї значущої проблеми, пов'язаної з урахуванням виходу економічної активності за межі

регіону. Розбіжність центру здійснення економічної активності з центром «присвоєння» її результатів, і навіть нерівномірне розподіл цієї активності між регіонами, особливо що межують друг з одним, неодноразово ставало приводом для дискусій і непопулярних рішень. Все перераховане, безумовно, ускладнює керованість території, а також зумовлює потребу в нових джерелах інформації, яка потрібна на прийняття зважених управлінських рішень.

У країнах з розвиненими економіками вже давно позначився тренд на укрупнення регіонів з метою підвищення їх конкурентоспроможності та мінімізації витрат на основі ефекту масштабу. Паралельний тренд – формування децентралізованих мереж просторових взаємодій – сформувався на тлі поширення кластерного підходу до управління соціально-економічним розвитком територій.

Таким чином, адаптація мережного та кластерного підходів до організації економічного простору дозволить підвищити ефективність управління регіональними майновими комплексами. Вектор управлінського впливу має бути спрямований на стимулювання процесів консолідації суб'єктів господарювання не лише навколо певного сегменту ринку, а й навколо технології, знань, ноу-хау, у тому числі уречевлених у певних об'єктах майнового комплексу. Перетворення відносин власності в регіонах, що відбуваються, є значним стимулом для впровадження адаптивної системи державної політики регулювання майнових відносин з метою підвищення його ефективності. Однак у площині практичних рішень це вимагає усунення розриву між логікою територіального стратегічного планування та просторового розвитку.

Для забезпечення трансферу існуючої моделі управління регіональним розвитком до моделі, заснованої на принципах просторової економіки, необхідні заходи системного характеру, що передбачають удосконалення програмно-цільового підходу до управління та розширення практики застосування проектного підходу, перегляд та розширення набору цільових індикаторів управління. Заходи управлінського впливу мають бути спрямовані на стимулювання розвитку підприємницьких мереж, основу яких формують не «штучно призначені» кластери, виділені за принципом географічного сусідства, а реальні мережі взаємодії суб'єктів господарювання, які здійснюють спільне або розподілене використання активів. Такий підхід забезпечить зняття ще одного значущого обмеження – монопольного цілепокладання, зосередженого в руках публічно-правових утворень: якщо регіональне управління буде підпорядковане задачі підвищення ефективності регіонального майнового комплексу та підприємницьких мереж, що його експлуатують, залучення приватного сектора - суб'єктів господарювання – до постановки цілей, вибору пріоритетів розвитку та заходів підтримки буде не декларативним, а реальним.

Інтегроване цілепокладання стане прологом до інтегрованого державно-приватного управління, міжрегіонального управління та самоврядування. Останнє розвивається незалежно від зусиль регіональних органів влади з розвитком технологій розподіленого користування. Для підвищення адаптивності системи

управління регіональним розвитком необхідно підвищувати адаптивність відтворювального базису регіонів: кожен регіон повинен проводити політику підвищення конкурентостійкості суб'єктів господарювання, ефект від об'єднання яких у підприємницькі мережі повинен посилювати загальну тенденцію зростання адаптивності та стійкості окремих бізнесів у світлі регулярно змінюваних правил гри. Регіонам також доцільно включити до порядку денного політики управління регіональними майновими комплексами питання стимулювання підприємницької активності щодо розвитку розподілених мереж, а також питання формування заснованих на даних та на знаннях платформ «притягування» доданої вартості з метою створення позитивного нетто-результату економічної діяльності, забезпечуючи можливість реалізації таких концепцій розвитку конкурентоспроможного регіону, як «регіон – податковий паспорт», «регіон – комфортне середовище для бізнесу» або «регіон – зручне середовище для життя». Внесок громадського сектора може бути забезпечений подальшими інвестиціями підвищення зв'язаності простору у вигляді розвитку каналів зв'язку й транспортної доступності. Практична реалізація адаптивної системи управління регіональним майновим комплексом має бути вбудована у існуючі рамки програмно-цільового підходу до управління соціально-економічним розвитком регіонів. Визнаючи існуючу критику підходу, що склалася, слід відзначити його перспективність за умови усунення ключових протиріч і підпорядкування описаної раніше логіці.

Резюмуючи розглянуту адаптивну систему управління майновими відносинами можна зробити висновок, що під державною політикою регулювання майнових відносин слід розуміти цілеспрямований вплив виконавчо-розпорядчого характеру, що здійснюється державою в особі спеціально уповноважених органів державної влади на основі законодавчих актів на підставі законодавчих актів на відносини власності для реалізації загальнонаціональних (загальнодержавних) інтересів. Необхідно зазначити, що здійснення правомочностей держави на належні йому об'єкти реалізується в рамках діяльності системи управління державним майном, іншими словами управління державним майном є процесом, а система управління – деяким механізмом, що забезпечує реалізацію даного процесу.

Система управління державним майном є процесною системою, що складається з сукупності взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів, які, у свою чергу, є: 1) органами державної влади, які розробляють, приймають та реалізують управлінські рішення у конкретних відносинах, пов'язаних з державним майном; 2) сукупність різноманітних об'єктів державної власності; 3) механізм управління, що забезпечує взаємозв'язок та взаємодію суб'єктів та об'єктів державної власності.

Цілісність та функціональність системи управління державним майном полягають у єдності цілей всіх її елементів – матеріального забезпечення реалізації загальнонаціональних інтересів, досягнення якого неможливе за відсутності взаємодії всіх елементів. Саморозвиток системи управління державним майном визначається наявністю внутрішніх проблем у системі,

вирішення яких є джерелом розвитку системи та формує майбутні напрямки її вдосконалення. Наприклад, необхідність формування вичерпного складу об'єктів державної власності призвела до розвитку заходів, спрямованих на визначення цільової функції управління та передбачених державною програмою.

Система управління державним майном дійсно має основні ознаки системності, до яких також належать гармонійність, послідовність, наступність, несуперечність (зв'язність), стійкість, ієрархічність. Отже, один із елементів системи управління державним майном представлений органами державної влади, наділеними владними повноваженнями у цій сфері, а також повноваженнями власника.

Відповідно до ч. 5 ст. 22 Господарського Кодексу України «держава реалізує право державної власності у державному секторі економіки через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління щодо суб'єктів господарювання, що належать до цього сектора і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління» [1].

Ключову роль в управлінні державним майном відіграє Кабінет Міністрів України [2]. Адміністративне та розпорядче управління відбувається Кабінетом Міністрів України об'єктами фонду державного майна. Соціальна інфраструктура належить територіальним та адміністративним одиницям. Підприємства та майно цієї інфраструктури забезпечує потреби населення: громадське харчування, торгівля, водопостачання, транспорт, а також інші матеріальні об'єкти.

Частиною 1 статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що «територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно...» [3].

Щодо управління майном то органи публічної влади представляють державницькі інтереси щодо продавця майна держави, контролюють його використання, захищають майнові права державних підприємств.

Органом, який управляє державним майном створюється державне підприємство. У даному аспекті система управління державним майном полягає в забезпеченні державницьких інтересів в органах управління державних установ та підприємств, координації діяльності в управлінні, в заснуваннях ТНК, обліку державного майна та його реєстрі, передачі в комунальну власність об'єктів державної власності, проведення моніторингу спільно із центральними органами діяльності державних установ та підприємств.

Щодо ступеня участі в управлінні державним майном то вона залежить від господарських процесів, а саме: переведення в акціонерне товариство державного підприємства перед його приватизацією; придбання акцій державою або їх частки в АТ.

Під управлінням державою знаходяться господарські товариства (у т.ч. акціонерні), до яких застосовуються адміністративно-правові методи управління. Кабінет Міністрів України (інший уповноважений державний орган) приймає рішення щодо концесійного управління та передачу державного майна у таке

управління. Таке рішення узгоджується з місцевим виконавчим органом або центральним галузевим органом, у якого це державне майно перебуває.

Важливо підкреслити, що елементи у системі управління державним майном взаємопов'язані і діють як єдина цілісна система у процесі здійснення функцій управління: прогнозування та планування, організації, координації, мотивації, обліку та контролю, розглянутих у таблиці 1.

Таблиця 1

Реалізація функцій управління у системі регулювання майнових відносин

Table 1

Implementation of management functions in the property relations regulation system

Функції управління	Сутність функції у системі регулювання майнових відносин
Прогнозування та планування	Передбачення майбутніх змін у середині системи управління державною власністю та у зовнішньому середовищі та визначення їх впливу на об'єкти державної власності. Вироблення ключових напрямів розвитку системи управління власністю держави, формування взаємопов'язаних цілей та завдань управління, визначення показників досягнення поставлених цілей
Організація	Встановлення системи взаємовідносин та взаємозв'язку між різними елементами системи регулювання майнових відносин
Мотивація	Заохочування окремих суб'єктів управління державною власністю діяти на користь ефективної реалізації цілей та завдань цілісної системи
Координація	Забезпечення узгодженості дій між різними елементами системи у часі та просторі
Облік і контроль	Встановлення факту наявності та кількості об'єктів державної власності, систематизація та реєстрація відомостей про них. Здійснення заходів, спрямованих на визначення ступеня та якості досягнення поставлених (запланованих) цілей та завдань

У рамках системи відбувається реалізація наступних управлінських процесів: проблемопокладання, цілепокладання та цілездійснення. Проблемопокладання є аналізом сформованої системи управління виявлення внутрішніх суперечностей та проблем з метою пошуку нових джерел і напрямів розвитку системи. В результаті визначення основних внутрішніх проблем формуються цілі та завдання функціонування та розвитку системи, що передбачають вирішення виявлених проблем та зняття протиріч. У процесі цілездійснення відбувається реалізація комплексу заходів, спрямованих на досягнення поставлених цілей та вирішення завдань.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підсумовуючи, слід звернути увагу, що це елементи системи перебувають у постійній взаємодії одним з одним. Суб'єкти управління державною власністю формують стратегічні пріоритети, цілі та завдання регулювання майнових відносин, а також визначають умови та механізми господарювання для кожного конкретного виду об'єктів. При цьому є зворотний зв'язок у вигляді різних фінансових та статистичних звітів, що готуються підприємствами та організаціями державної форми власності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Господарський Кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
2. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>

Стаття надійшла до редакції 05.04.2023 р.

Стаття рекомендована до друку 21.05.2023 р.

Nyshchenko Ye. V.,

*postgraduate student of the V.I. Vernadsky Taurida National University,
33, St. John McCain, Kyiv, 01133, Ukraine*

e-mail: nishenko@meta.ua <https://orcid.org/0000-0002-9774-2224>

ANALYSIS OF THE FUNCTIONS OF THE ADAPTIVE PROPERTY MANAGEMENT SYSTEM

Abstract. The classification of management functions according to their essence in the property relations regulation system has been improved, namely: forecasting and planning (prediction of future changes in the middle of the state property management system and in the external environment and determination of their impact on state property objects, development of key directions for the development of the management system owned by the state, formation of interrelated management goals and tasks, determination of indicators of achievement of set goals); organization (establishment of a system of mutual relations and interconnection between various elements of the system of property relations regulation); motivation (encouraging individual subjects of state property management to act in favor of the effective implementation of the goals and objectives of the integrated system); coordination (ensuring consistency of actions between different elements of the system in time and space); accounting and control (establishing the fact of the presence and number of state-owned objects, systematization and registration of information about them. implementation of measures aimed at determining the degree and quality of achievement of set (planned) goals and tasks).

Keywords: *adaptive system, coordination, motivation, accounting and control, management of property relations, functions.*

REFERENCES

1. Economic Code of Ukraine dated January 16, 2003, № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
2. Law of Ukraine "On Management of State-Owned Objects" dated September 21, 2006 No. 185-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>
3. Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" dated May 21, 1997. No. 280/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>

The article was received by the editors 05.04.2023.

The article is recommended for printing 21.05.2023.

КАДРОВА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-10>

УДК 351.86:355.41:614.2

Карамішев Дмитро Васильович,

доктор наук з державного управління, професор,
професор закладу вищої освіти кафедри публічної політики
навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна
e-mail: dvk1vip@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-1617-3240>

Гордієнко Людмила Петрівна,

кандидат медичних наук, доцент,
завідувач кафедри медицини катастроф та військової медицини
Полтавського державного медичного університету,
вул. Шевченка, 23, м. Полтава, 36011, Україна
e-mail: hordiienko.82@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-2157-7573>

ПРОФЕСІЙНИЙ СТАНДАРТ «БОЙОВИЙ МЕДИК» ЯК ЧИННИК УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В СИСТЕМІ МЕДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИЛ ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Анотація. У статті досліджується комплексна проблема регламентації професійної кваліфікації бойового медика / старшого бойового медика на основі стандартизованої сукупності здобутих компетентностей та їх імплементації у професійний стандарт «Бойовий медик» як чинника управління якістю у системі медичного забезпечення сил оборони України. Визначена потреба у диференціації системи визнання професійних кваліфікацій бойового медика і старшого бойового медика з відповідним внесенням змін до професійного стандарту бойового медика шляхом запровадження професійних кваліфікаційних категорій: бойовий медик II категорії, без медичної освіти із спеціальною стандартизованою підготовкою у навчальних центрах, що відповідає 4-му рівню національної рамки кваліфікації; бойовий медик I категорії (старший бойовий медик), який повинен мати відповідну освітню кваліфікацію, що відповідає 5-му рівню національної рамки кваліфікації, а також бойовий медик вищої професійної кваліфікаційної категорії, що відповідає 6-му рівню національної рамки кваліфікації.

Як цитувати: Карамішев Д. В., Гордієнко Л. П. Професійний стандарт «бойовий медик» як чинник управління якістю в системі медичного забезпечення сил оборони України. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 102–118. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-10>

In cites: Karamyshev, D.V., Hordiienko, L.P. (2023). Professional standard «combat medic» as a factor of quality management in the medical supply system of the Ukrainian defense forces. *State Formation*, no. 1 (33), 102–118. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-10> [in Ukrainian].

© Карамішев Д. В., Гордієнко Л. П., 2023

Обґрунтовано, що відповідність професійного стандарту «Бойовий медик» нормам чинного законодавства передбачає здійснення розмежування професійних кваліфікаційних категорій у відповідному професійному стандарті, а також подальшу диференціацію змістовного наповнення функціоналу штатних посад старшого бойового медика і бойового медика з урахуванням відповідних трудових функцій і фахових компетентностей. Крім того, обґрунтовано необхідність розмежування в професійному стандарті трудових функцій і фахових компетентностей бойових медиків без медичної освіти і старших бойових медиків з фаховою медичною освітою на основі запровадження відповідних професійних кваліфікаційних категорій.

Доведено, що запропонована диференціація професійних кваліфікаційних категорій професії «Бойовий медик» обумовлена суттєвою відмінністю у компетентностях військовослужбовців, що займають штатні посади старших бойових медиків та мають кваліфікацію вищої освіти ступеня «бакалавр» у порівнянні з військовослужбовцями, які займають аналогічні посади старших бойових медиків за наявності кваліфікації вищої освіти ступеня «молодший бакалавр», або кваліфікації фахової передвищої освіти «фаховий молодший бакалавр», зокрема, що стосується дескриптора «відповідальність і автономія» національної рамки кваліфікації.

Наголошується, що реалізація зазначених пропозицій щодо удосконалення професійного стандарту «Бойовий медик» може бути дієвим інструментом та чинником управління якістю у системі медичного забезпечення сил оборони України.

Ключові слова: *медичне забезпечення сил оборони України; професійний стандарт «Бойовий медик»; професійна кваліфікація бойовий медик / старший бойовий медик; трудові функції та фахові компетентності бойового медика / старшого бойового медика.*

Постановка проблеми. Серед основних проблем функціонування сил оборони в умовах існуючих та потенційних загроз, що пов'язані, зокрема, із дією воєнного стану та необхідністю збереження життя і здоров'я особового складу відповідних підрозділів та потребують вирішення шляхом розроблення комплексу дієвих заходів, на особливу увагу заслуговує проблема створення належної системи медичного забезпечення сил оборони України, здатної ефективно та раціонально використовувати військово-медичні ресурси. Необхідність її розв'язання зумовлює потребу у послідовному та цілеспрямованому розвитку необхідних спроможностей [1; 2; 14; 15; 16].

Щодо стратегічних цілей розвитку сил оборони, то їх реалізація передбачає розвиненість та дієвість системи медичного забезпечення, що відповідає потребам Збройних Сил України для відсічі збройної агресії проти України. Зокрема, створення ефективної системи медичного 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 [10].

Усе це робить зазначену проблему надзвичайно актуальною та потребує чіткого визначення пріоритетних складових реалізації державної політики щодо належного медичного забезпечення сил оборони України, а також наукового обґрунтування дієвих інструментів розв'язання відповідних практичних завдань за відповідними стандартами в умовах європейської інтеграції України.

Загальні положення, принципи і вимоги щодо організації медичного забезпечення сил оборони України розробляються та застосовуються на підставі законодавства з питань охорони здоров'я, стандартів медичної допомоги і клінічних протоколів, військово-медичних стандартів, з урахуванням певних 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 медичного 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 [5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз літературних джерел, що відображають проблемні питання організації військово-медичної служби, лікувально-евакуаційного забезпечення, а також міжвідомчої взаємодії у сфері національної безпеки та оборони висвітлено у працях українських науковців. Окремим аспектам вирішення проблемних питань щодо організації медичного забезпечення сил оборони України, до яких відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 N 2469-VII [9] належать зокрема Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави, в українському науковому дискурсі приділена значна увага зокрема з боку таких науковців, як: В. Бабій, М. Бадюк, А. Бакай, С. Белай, В. Білий, М. Білоус, А. Бондаревський, А. Верба, П. Волянський, А. Галушка, І. Голованова, Л. Гордієнко, А. Гринзовський, А. Гудима, К. Гуменюк, В. Дорош, В. Жаховський, В. Іванов, Д. Ковида, С. Король, О. Краснова, В. Крилюк, А. Коваль, В. Кузьмін, В. Лівінський, І. Лурін, О. Мазуренко, П. Опенько, Я. Радиш, Г. Рошін, О. Сальнікова, А. Сердюк, С. Синельник, І. Сличко, В. Стриженко, І. Хоменко, Е. Хорошун, Г. Цимбалюк, О. Шматенко та ін.

Основою системи медичного забезпечення сил оборони України є комплекс організаційних заходів, який передбачає передусім лікувально – евакуаційне, санітарно – епідеміологічне забезпечення, забезпечення медичним майном та засобами медичного призначення, а також забезпечення захисту особового складу від інших бойових і небойових чинників, що включає й захист від застосування зброї масового ураження. Відповідна система не є досконалою та спрямована на пошук дієвих інструментів забезпечення якості її функціонування, зокрема, щодо забезпечення кваліфікованим медичним персоналом. Одним із практичних аспектів забезпечення якості медичного

забезпечення сил оборони України є стандартизація і, зокрема, запровадження стандартизованої системи професійних кваліфікацій фахівців, які організують лікувально-евакуаційне забезпечення і надають різні види допомоги в тактичних умовах, на етапах медичної евакуації на основі професійних стандартів.

Все вище зазначене створило передумови та надало підстави для якісних змін такої складової медичного забезпечення, як забезпечення військових підрозділів медичним персоналом, який працюватиме за сучасними принципами організації та надання допомоги у бойових умовах на основі настанов і протоколів *Tactical Combat Casualty Care (TCCC)* [13]. Йдеться, зокрема, про посилення ролі та регламентацію статусу бойового медика з диференціацією його трудових функцій та професійних компетентностей відповідно до кваліфікаційного рівня освіти і професійної підготовки. Бойовий медик відіграє ключову роль у порятунку життів поранених як на полі бою, так і під час евакуації в бойових умовах, але правовий статус бойових медиків залишається дискусійним. Міжнародне гуманітарне право визначає їх як медичний персонал, тоді як бойові умови спонукають відноситися до них переважно як до комбатантів. Наразі, актуальною є потреба у необхідності розробити та запровадити концептуальні засади статусу бойових медиків у силах оборони України, конкретизувати їх права та обов'язки, сертифікувати згідно з міжнародним гуманітарним правом та докладати максимум зусиль для підвищення кваліфікаційного рівня бойових медиків [12].

Мета дослідження – обґрунтування концептуальних положень, узагальнення організаційно-правових засад та формування пропозицій щодо регламентації професійної кваліфікації бойового медика / старшого бойового медика на основі стандартизованої сукупності здобутих компетентностей та їх імплементації у професійний стандарт «Бойовий медик», як чинника управління якістю у системі медичного забезпечення сил оборони України.

Об'єкт дослідження – система медичного забезпечення сил оборони України.

Предмет дослідження – організаційно-правові засади та інструменти регламентації професійної кваліфікації бойового медика/старшого бойового медика, як складової управління якістю в системі медичного забезпечення сил оборони України.

Застосована методологія і методи. Використано законодавчі та нормативно-правові акти України, міжнародні настанови, публікації у відкритих наукових джерелах. Методи дослідження: бібліографічний, семантичний й аналітичний методи – для аналізу, узагальнення та систематизації законодавства і нормативно-правових актів України, що регламентують процеси реалізації державної політики щодо медичного забезпечення сил безпеки і оборони; системний та функціональний аналіз організації діяльності відповідних структур військового управління та лікувально-евакуаційного забезпечення

Збройних Сил України; емпіричні методи: спостереження, моделювання, прогнозування.

Виклад основного матеріалу. В Україні запровадження посад бойового медика / старшого бойового медика було регламентовано згідно з Наказом Міністерства оборони України №541, яким у перелік штатних посад рядового, сержантського і старшинського складу уведено посади бойового медика взводу і старшого бойового медика (роти, батареї та їм рівних) [6].

Сьогодні, найменування штатних посад «Бойовий медик взводу / Старший бойовий медик» у переліку штатних посад рядового, сержантського і старшинського складу та відповідних їм військових звань і тарифних розрядів посад визначені Наказом Міністерства оборони України 07 вересня 2020 року № 317 із змінами, внесеними згідно з Наказами Міністерства оборони № 107 від 12.04.2022, № 179 від 05.07.2022 р. (табл. 1) [8].

Таблиця 1

Найменування штатних посад «Бойовий медик взводу / Старший бойовий медик» у переліку штатних посад рядового, сержантського і старшинського складу та відповідних їм військових звань і тарифних розрядів посад

Table 1

The name of the full-time positions "Platoon combat medic / Senior combat medic" in the list of full-time positions of private, sergeant and senior staff and their corresponding military ranks and tariff categories of positions

Штатні посади рядового, сержантського і старшинського складу			Штатні військові звання		Кодове (цифрове) позначення військово-облікової спеціальності (ВОС), посади і тарифні розряди за посадами рядового, сержантського і старшинського складу:	
№ з/п	код посади	найменування посади	найменування	код	які проходять військову службу за контрактом та за посадами військовослужбовців строкової військової служби, які заміщують ці посади	тарифний розряд
					кодове (цифрове) позначення ВОС, посади	
035	033	Бойовий медик взводу	Молодший сержант	404	878033	7/5
887	978	Старший бойовий медик (роти, батареї та їм рівних)	Сержант	403	878978	7

Останнім часом досить гострим і проблемним питанням, особливо враховуючи надзвичайне практичне значення штатної посади бойового медика, було відсутність професійного Стандарту та відповідно невизначеність щодо професійної кваліфікації бойового медика у контексті виконання їм певних робочих функцій та визначення відповідних фахових компетентностей, що спонукало до проведення системної та фахової роботи у цьому напрямку, результатом якої стало затвердження наказом командувача Національної гвардії України від 21.04.2023 р. № 288 професійного стандарту «Бойовий медик» [11]. Цей факт є свідченням професійного ставлення розробника в особі Головного управління Національної гвардії України щодо необхідності систематизації та чіткого визначення у професійному стандарті трудових функцій і фахових компетентностей бойового медика. Проте, як будь-який інноваційний інтелектуальний продукт, відповідний стандарт не є статичним документом і звичайно потребує певного вдосконалення з урахуванням сучасних тенденцій розвитку відповідного виду професійної діяльності, особливо у частині розуміння сутності, змісту та особливостей професійних кваліфікацій та їх рівнів згідно з Національною рамкою кваліфікацій.

Законодавство України визначає кваліфікацію, як визнану уповноваженим суб'єктом та засвідчену відповідним документом стандартизовану сукупність здобутих особою компетентностей (результатів навчання). Професійна кваліфікація – це стандартизована сукупність здобутих особою компетентностей (результатів навчання), що дозволяють виконувати певний вид роботи або здійснювати професійну діяльність. Освітня кваліфікація – це визнана закладом освіти чи іншим уповноваженим суб'єктом освітньої діяльності сукупність встановлених стандартом освіти та здобутих особою результатів навчання (компетентностей). Результати навчання та компетентності, необхідні для присудження освітніх та / або присвоєння професійних кваліфікацій, можуть досягатися та здобуватися у системі формальної, неформальної чи інформальної освіти [3].

Національна рамка кваліфікацій – системний і структурований за компетентностями опис кваліфікаційних рівнів, який використовується органами державної влади та органами місцевого самоврядування, установами та організаціями, закладами освіти, роботодавцями, іншими юридичними та фізичними особами з метою розроблення, ідентифікації, співвіднесення, визнання, планування і розвитку кваліфікацій. З метою забезпечення зрозумілості, порівняння та взаємного узгодження між собою освітні та професійні кваліфікації описуються результатами навчання, сформульованими у відповідності до дескрипторів Національної рамки, якими є: знання, уміння/навички, комунікація, відповідальність і автономія [7].

Слід зазначити, що у професійному стандарті «Бойовий медик» назви типових посад прописані у двох варіантах: бойовий медик взводу і старший бойовий медик. На нашу думку, доречна диференціація системи визнання професійних кваліфікацій бойового медика і старшого бойового медика з

відповідним внесенням змін до професійного стандарту бойового медика шляхом запровадження професійних кваліфікаційних категорій: бойовий медик II категорії, без медичної освіти зі спеціальною стандартизованою підготовкою у навчальних центрах за 16-ти тижневою програмою фахової підготовки бойового медика взводу, що відповідає американському стандарту 68W (Combat Medic); бойовий медик I категорії (старший бойовий медик), який повинен мати освітню кваліфікацію молодшого бакалавра, що відповідає 5-му рівню національної рамки кваліфікацій (далі – НРК), а також бойовий медик вищої професійної кваліфікаційної категорії.

Продовжуючи тему диференціації професійних кваліфікаційних категорій та розмежування штатних посад, слід зазначити, що запровадження вищої професійної кваліфікаційної категорії для старших бойових медиків має передбачати наявність вищої освіти рівня «бакалавр», що відповідає 6-му рівню НРК, оскільки передбачає, зокрема, здійснення певних організаційно-розпорядчих функцій, прийняття своєчасних і обгрунтованих рішень та особистої відповідальності за їх виконання, координації дій підпорядкованого медичного персоналу, інших заходів у межах передбаченого функціоналу, зокрема тих, що стосуються не суто формальної, а саме якісної підготовки особового складу з надання домедичної допомоги в бойових умовах за настановами та протоколами *Tactical Combat Casualty Care (TCCC)* на достатньому методичному рівні, а також наявність сформованих навичок організаційно-виховної роботи з особовим складом військового підрозділу задля налагодження ефективної командної взаємодії під час здійснення лікувально-евакуаційних заходів.

Запровадження відповідних професійних кваліфікацій передбачає певну різницю стосовно визначення вичерпного переліку трудових функцій і професійних компетентностей: старшого бойового медика з вищою медичною освітою рівня бакалавр, молодший бакалавр (вища категорія), бойового медика без медичної освіти зі спеціальною фаховою підготовкою зі скороченим терміном та наявністю бойового досвіду (II категорія). Отже, цілком доречно було б присвоювати відповідну вищу професійну кваліфікаційну категорію старшого бойового медика особам зі складу громадян, що проходять військову службу та мають відповідну освітню кваліфікацію з певною диференціацією щодо вимог у залежності від здійснення передбачених функціональних обов'язків та повноважень.

Сучасне усвідомлення бойовими медиками ролі військовослужбовців у процесі медичного забезпечення полягає в тому, що усі 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 в порядку самопомоги та взаємодопомоги за міжнародними стандартами ТССС «Tactical Combat Casualty Care», що зокрема відображено у Воєнно-медичній доктрині України [5]. Зазначається також, що медична допомога повинна надаватися у найкоротший строк та у найбільш

повному обсязі з урахуванням наявних сил і засобів та можливостей. Це зумовлює приділення особливої уваги саме якості підготовки бойових медиків, а також формуванню у цієї категорії військовослужбовців усього спектру фахових компетностей та гнучких навичок (*Soft skills*), що сприятимуть більш якісній підготовці військовослужбовців з основ тактичної медицини та проактивному ставленню бойових медиків до роботи з особовим складом військових підрозділів.

Зважаючи на зазначене вище, обґрунтування необхідності диференціації професійних кваліфікаційних категорій професії «Бойовий медик» можливо цілком логічно продемонструвати на основі порівняння дескриптора «відповідальність і автономія» НРК (табл. 2).

Таблиця 2

Диференціація професійних кваліфікаційних категорій професії «Бойовий медик» на основі порівняння дескриптора «відповідальність і автономія» НРК

Table 2

Differentiation of professional qualification categories of the "Combat medic" profession based on the comparison of the "responsibility and autonomy" descriptor of the NRC

Професійні кваліфікаційні категорії	Освітня кваліфікація	Рівні НРК	Відповідальність і автономія
Бойовий медик II категорії	Кваліфікації професійної (професійно-технічної) освіти третього (вищого) рівня	4 рівень	самоорганізація відповідно до правил, що існують у робочому або навчальному контекстах і зазвичай є передбачуваними, але можуть зазнавати змін; здійснення нагляду за повсякденною роботою інших, обмежена відповідальність за оцінювання та покращення результатів їх трудової або навчальної діяльності
Бойовий медик I категорії (старший бойовий медик)	Кваліфікація фахової передвищої освіти – «фаховий молодший бакалавр» Кваліфікація вищої освіти «молодший бакалавр»	5 рівень	організація та нагляд (управління) в контекстах професійної діяльності або навчання в умовах непередбачуваних змін; покращення результатів власної діяльності і роботи інших
Бойовий медик вищої категорії (старший бойовий медик роти)	Кваліфікація вищої освіти «бакалавр»	6 рівень	спроможність нести відповідальність за вироблення та ухвалення рішень у непередбачуваних робочих та/або навчальних контекстах; організація та керівництво професійним розвитком осіб та груп

Отже, запропонована диференціація професійних кваліфікаційних категорій професії «Бойовий медик» обумовлена суттєвою відмінністю у компетентностях військовослужбовців, що займають штатні посади старших бойових медиків та мають кваліфікацію вищої освіти ступеня «бакалавр» у порівнянні з військовослужбовцями, які займають аналогічні посади старших бойових медиків за наявності кваліфікації вищої освіти ступеня «молодший бакалавр» або кваліфікації фахової передвищої освіти «фаховий молодший бакалавр», зокрема що стосується дескриптора «відповідальність і автономія» НРК (табл. 2).

Зазначене свідчить про те, що саме відповідність кваліфікації вищої медичної освіти ступеня «бакалавр» шостому рівню професійної кваліфікації надає військовослужбовцю, який займає штатну посаду старшого бойового медика, спроможність, по-перше, нести відповідальність за вироблення та ухвалення рішень у непередбачуваних робочих та / або навчальних контекстах і, по-друге, здійснювати організацію та керівництво професійним розвитком осіб та груп, що не передбачено іншими освітніми кваліфікаціями, які відповідають четвертому і п'ятому рівням НРК.

Згідно з професійним стандартом «Бойовий медик», документом, що підтверджує професійну кваліфікацію бойового медика є свідоцтво про присвоєння (підвищення) робітничої кваліфікації за професією «Бойовий медик» з додатком до свідоцтва про присвоєння (підвищення) робітничої кваліфікації за професією 5164 «Бойовий медик». При цьому зазначається, що підставою для підтвердження професійної кваліфікації бойового медика можуть бути й інші документи, що підтверджують професійну кваліфікацію «Бойовий медик». На наш погляд, тут потрібно позначити вичерпний перелік таких документів та підстав, за якими вони враховуються задля підтвердження відповідної професійної кваліфікації.

У відповідному стандарті зазначається також, що після підтвердження відповідної професійної кваліфікації, професійний розвиток бойового медика передбачений в межах бойової та спеціальної підготовки для вдосконалення (підтримання) професійної кваліфікації, в тому числі шляхом набуття нових / додаткових навичок/компетентностей, але без присвоєння наступної професійної кваліфікації.

Попри фактичне визнання статусу бойового медика без фахової медичної освіти в Україні і розуміння на всіх рівнях проблеми із забезпеченням військових підрозділів Збройних Сил України фаховим медичним персоналом, існують певні суперечності щодо регламентації відповідного статусу із діючим законодавством. Так, згідно із законодавством, медична допомога має надаватися професійно підготовленими медичними працівниками [4]. Тобто, бойовий медик без фахової медичної освіти, відповідно до «Основ законодавства про охорону здоров'я в Україні» може забезпечувати надання пораненим та хворим військовослужбовцям суто домедичної допомоги, що

передбачає невідкладні дії та організаційні заходи, спрямовані на врятування та збереження життя людини у невідкладному стані та мінімізацію наслідків впливу такого стану на її здоров'я, що здійснюються на місці події особами, які не мають медичної освіти, але за своїми службовими обов'язками повинні володіти основними практичними навичками з рятування та збереження життя людини, яка перебуває у невідкладному стані, та відповідно до закону зобов'язані здійснювати такі дії та заходи [4].

За такої умови, для відповідності професійного стандарту «Бойовий медик» нормам чинного законодавства цілком логічним є намагання здійснити розмежування професійних кваліфікаційних категорій у відповідному професійному стандарті, а також подальшу диференціацію змістовного наповнення функціоналу штатних посад старшого бойового медика і бойового медика з урахуванням відповідних трудових функцій і фахових компетентностей. Водночас, видається слушним розмежувати саме трудові функції і фахові компетентності бойових медиків без медичної освіти і старших бойових медиків з фаховою медичною освітою на основі запровадження відповідних професійних кваліфікаційних категорій. Існуюча суперечність у фактичних трудових функціях і фахових компетентностях бойових медиків з чинним законодавством в умовах воєнного стану потребує перегляду відповідного законодавчого забезпечення щодо визнання статусу бойового медика, як медичного працівника та регламентуючих нормативних документів у бік делегування штатним бойовим медикам з підтвердженим досвідом певних медичних маніпуляцій, що можуть здійснюватися в тактичних умовах та на етапах евакуації, проте їх перелік має бути вичерпним саме для цієї категорії посад.

Отже, удосконалений профіль професійного стандарту «Бойовий медик», на наш погляд, повинен враховувати зазначені вище особливості (табл. 3).

Враховуючи, що у базовій версії професійного стандарту «Бойовий медик» [11] неповною мірою враховані трудові функції і компетентності старшого бойового медика, пропонуємо доповнення змістовної частини професійного стандарту, стосовно включення до розділу «Трудові функції» категорії «Д». Організація медичного забезпечення», а до складу відповідних компетентностей такі пункти: Д1. Здатність організувати медичне забезпечення, документообіг, комунікації; Д2. Здатність організувати евакуаційні заходи та проводити сортування; Д3. Здатність організувати санітарно-гігієнічні та протиепідемічні заходи (табл. 4):

Таблиця 3

Профіль професійного стандарту «Бойовий медик»

Table 3

Professional standard profile "Combat medic"

Назва видів економічної діяльності, секції, розділу, групи, класів економічної діяльності та їх коди згідно з Національним класифікатором України ДК 009:2010 «Класифікація видів економічної діяльності»					
Секція О	Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування	Розділ 84	Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування	Група 84.2 Клас 84.22 Клас 84.24	Надання державних послуг суспільству в цілому Діяльність у сфері оборони Діяльність у сфері охорони громадського порядку та безпеки
Загальна інформація					
Повна назва розробника професійного стандарту				Головне управління Національної гвардії України	
Офіційна назва професійного стандарту				Професійний стандарт «Бойовий медик»	
Мета діяльності за професією				Домедична і медична допомога та медичне забезпечення в бойових умовах	
Назва професії та код підкласу професії згідно з Національним класифікатором України ДК 003:2010 «Класифікатор професій»				Бойовий медик 5164	
Назви типових посад				Бойовий медик взводу Старший бойовий медик	
Професійні кваліфікації, їх рівень згідно з Національною рамкою кваліфікацій				Бойовий медик, 4 рівень НРК. Старший бойовий медик, 5 рівень НРК Старший бойовий медик*, 6 рівень НРК	
Професійні кваліфікаційні категорії				Бойовий медик II категорії Бойовий медик I категорії Бойовий медик вищої категорії	
Тип документів, що підтверджують професійну кваліфікацію особи				Свідоцтво про присвоєння (підвищення) робітничої кваліфікації за професією «Бойовий медик» з додатком до свідоцтва про присвоєння (підвищення) робітничої кваліфікації за професією «Бойовий медик» Інші документи, що підтверджують професійну кваліфікацію «Бойовий медик» (відповідно до переліку)	
Термін дії стандарту				5 років	

* – передбачає розширений функціонал у бік виконання організаційно-розпорядчих функцій та відповідальності за прийняття рішень у непередбачуваних умовах (у випадку відсутності начальника медичного пункту батальйону, лікаря і фельдшера – виконання їх обов'язків), ведення звітної документації, спроможності контролювати ефективність виконання відповідних завдань в межах лікувально-евакуаційних заходів, оцінювання якості підготовки особового складу військового підрозділу (роти, батареї та їм рівних).

Таблиця 4

Опис запропонованої трудової функції та компетентностей старшого бойового медика для включення у професійний стандарт «Бойовий медик»

Table 4

Description of the proposed job function and competencies of a senior combat medic for inclusion in the professional standard "Combat medic"

Трудові функції	Компетентності
Д. Організація медичного забезпечення	Д1. Здатність організувати медичне забезпечення, документообіг, комунікації
	Д2. Здатність організувати евакуаційні заходи та проводити сортування
	Д3. Здатність організувати санітарно-гігієнічні та протиепідемічні заходи

Усе зазначене враховуватиме та передбачатиме, зокрема, знання, уміння / навички, комунікацію, відповідальність і автономію у процесі самостійного здійснення старшими бойовими медиками низки організаційних функцій або активної участі в організації заходів з переліку таких напрямків, як:

1) організація медичного забезпечення роти, визначення потреб, замовлення, отримання, обліку та розподілу медичного майна та засобів медичного догляду;

2) організація лікувально-евакуаційних заходів та евакуацію на відповідні етапи евакуації (медичний пункт батальйону, стабілізаційний пункт бригади);

3) організація проведення санітарно-гігієнічних та протиепідемічних заходів в підрозділі та місці його розташування;

4) організація медичного сортування поранених, впровадження алгоритмів його проведення при виникненні санітарних втрат, у т. ч. масових;

5) організація документообігу та ознайомлення особового складу з документами, що носять регламентуючий характер, а також веденням звітної та медичної документації;

6) організація та забезпечення продуктивних комунікацій з командирами, бойовими медиками суміжних та евакуаційних підрозділів, медичним та допоміжним персоналом та особовим складом роти (батареї) тощо;

7) організація і проведення навчань та контрольних заходів з підготовки бойових медиків та особового складу роти (батареї) тощо;

8) участь у проведенні медичних оглядів особового складу підрозділів батальйону.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

1. Потребує диференціації система визнання професійних кваліфікацій бойового медика і старшого бойового медика з відповідним внесенням змін до професійного стандарту бойового медика шляхом запровадження професійних кваліфікаційних категорій: бойовий медик II категорії, без медичної освіти зі спеціальною стандартизованою підготовкою у навчальних центрах, що

відповідає 4-му рівню НРК; бойовий медик I категорії (старший бойовий медик), який повинен мати відповідну освітню кваліфікацію, що відповідає 5-му рівню НРК, а також бойовий медик вищої професійної кваліфікаційної категорії, що відповідає 6-му рівню НРК.

2. Відповідність професійного стандарту «Бойовий медик» нормам чинного законодавства передбачає здійснення розмежування професійних кваліфікаційних категорій у відповідному професійному стандарті, а також подальшу диференціацію змістовного наповнення функціоналу штатних посад старшого бойового медика і бойового медика з урахуванням відповідних трудових функцій і фахових компетентностей. Потребує розмежування у професійному стандарті трудових функцій і фахових компетентностей бойових медиків без медичної освіти і старших бойових медиків з фаховою медичною освітою на основі запровадження відповідних професійних кваліфікаційних категорій.

3. Запропонована диференціація професійних кваліфікаційних категорій професії «Бойовий медик» обумовлена суттєвою відмінністю у компетентностях військовослужбовців, що займають штатні посади старших бойових медиків та мають кваліфікацію вищої освіти ступеня «бакалавр» у порівнянні з військовослужбовцями, які займають аналогічні посади старших бойових медиків за наявності кваліфікації вищої освіти ступеня «молодший бакалавр», або кваліфікації фахової передвищої освіти «фаховий молодший бакалавр», зокрема, що стосується дескриптора «відповідальність і автономія» НРК.

4. Враховуючи, що у базовій версії професійного стандарту «Бойовий медик» неповною мірою враховані трудові функції і компетентності старшого бойового медика, пропонуємо доповнення змістовної частини професійного стандарту, стосовно включення до розділу «Трудові функції» категорії «Д». Організація медичного забезпечення», а до складу відповідних компетентностей, такі пункти: Д1. Здатність організувати медичне забезпечення, документообіг, комунікації; Д2. Здатність організувати евакуаційні заходи та проводити сортування; Д3. Здатність організувати санітарно-гігієнічні та протиепідемічні заходи.

5. Існуюча суперечність у фактичних трудових функціях і фахових компетентностях бойових медиків із чинним законодавством в умовах воєнного стану потребує перегляду відповідного законодавчого забезпечення щодо визнання статусу бойового медика, як медичного працівника та регламентуючих нормативних документів у бік делегування штатним бойовим медикам зі спеціальною фаховою підготовкою та підтвердженням досвідом певних медичних маніпуляцій, що можуть здійснюватися в тактичних умовах та на етапах евакуації, проте їх перелік має бути вичерпним саме для цієї категорії посад.

Реалізація зазначених пропозицій щодо удосконалення професійного стандарту «Бойовий медик» може бути дієвим інструментом та чинником управління якістю у системі медичного забезпечення сил оборони України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 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*. 2023. № 1 (60). С. 6–26.
2. Карамішев Д., Гордієнко Л., Литвиненко М. Управління розвитком системи лікувально-евакуаційного забезпечення Збройних Сил України відповідно до стандартів НАТО. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2023. № 20. С. 445-470. DOI: <https://doi.org/10.34132/pard2023.20.08> (дата звернення: 27.04.2023).
3. Національне агентство кваліфікацій. URL: <https://nqa.gov.ua/> (дата звернення: 29.04.2023).
4. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2802-ХІІ: станом на 28.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (дата звернення: 20.04.2023).
5. Про затвердження Воєнно-медичної доктрини України : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2018 р. № 910. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/910-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.04.2023).
6. Про затвердження змін до Тимчасового переліку штатних посад рядового, сержантського і старшинського складу з урахуванням тих, на які дозволяється призначати військовослужбовців-жінок, та відповідних їм військових звань і тарифних розрядів посад : Наказ Міністерства оборони України від 20.10.2017 р. № 541. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1384-17#Text> (дата звернення: 28.04.2023).
7. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій : Постанова Кабінету Міністрів України; Опис від 23.11.2011 р. № 1341 із змінами, внесеними згідно Постанови КМУ № 519 від 25.06.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1341-2011-%D0%BF> (дата звернення: 20.04.2023).
8. Про затвердження переліків військово-облікових спеціальностей і штатних посад рядового, сержантського і старшинського складу і тарифних переліків посад вищезазначених військовослужбовців : Наказ Міністерства оборони України від 07.09.2020 р. № 317 із змінами, внесеними згідно з Наказами Міністерства оборони № 107 від 12.04.2022 р. № 179. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/489116___727940 (дата звернення: 20.04.2023).
9. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 21.04.2023).
10. Про Стратегічний оборонний бюлетень України : Указ Президента України від 17.09.2021 р. № 473/2021 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України № 473/2021 від 20.08.2021р. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473/2021#Text>. дата звернення: 20.04.2023).
11. Професійний стандарт «Бойовий медик» : Затверджено Наказом командувача Національної гвардії України від 21.04.2023 р. № 288. URL: https://register.nqa.gov.ua/uploads/0/525-ps_bojovij_medik.pdf (дата звернення: 20.04.2023).
12. Combat Medics of the Armed Forces of Ukraine: How to Save Even More Soldiers. *The Media Initiative for Human Rights*. URL: <https://mipl.org.ua/en/combat-medics-of-the-armed-forces-of-ukraine-how-to-save-even-more-soldiers/> (дата звернення: 28.04.2023).
13. Guidelines for Tactical Combat Casualty Care (TCCC). *NAEMT*. URL: <https://www.naemt.org/education/naemt-tccc/tccc-guidelines-and-curriculum>] (дата звернення: 28.04.2023).
14. Karamyshev D., L. Hordiienko L., Hranovskyi M. Aspects of management of medical and evacuation support for the troops in the conditions of the unified medical space of Ukraine. *Archiv EuroMedica Special Issue*. 2022. Vol. 12. P. 1–4. URL: <http://journal-archiveeuromedica.eu/>

archiv-euromedica-sp-2022/5-ASPECTS-OF-MANAGEMENT-OF-MEDICAL-AND-EVACUATION-SUPPORT.html (date of access: 27.04.2023).

15. Karamyshev D. V., Zhdan V. M., Dvornyk V. M., Hordiienko L. P., Kundii Zh. P. Universally applicable approaches to the tactical level of aid and medical support for the personnel of the Armed Forces of Ukraine. *Світ медицини та біології*. 2022. № 4 (82). DOI: <https://doi.org/10.26724/2079-8334-2022-4-82-74-79> (date of access: 27.04.2023).

16. Karamyshev D. V., Zhdan V. M., Dvornyk V. M., Hordiienko, L. P., Kundii, Zh. P. Institutional principles of civil-military cooperation regarding medical support of the Armed Forces of Ukraine. *Вісник проблем біології і медицини*. 2022. Вип. 4 (167). С. 66–74. DOI: <https://doi.org/10.29254/2077-4214-2022-4-167-66-75> (date of access: 27.04.2023).

Стаття надійшла до редакції 18.04.2023 р.

Стаття рекомендована до друку 28.05.2023 р.

Karamyshev D. V.,

Doctor of Sciences in Public Administration,

Full Professor of Department of Social and humanitarian policy,

Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration»

of V. N. Karazin Kharkiv National University,

4, Svobody Square, Kharkiv, 61022, Ukraine

e-mail: dyk1vip@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-1617-3240>

Hordiienko L. P.,

Candidate of Medical Sciences, Associate professor,

Head of the Department of Disaster and Military Medicine

of Poltava State Medical University,

23, St. Shevchenko, Poltava, 36011, Ukraine

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

PROFESSIONAL STANDARD «COMBAT MEDIC» AS A FACTOR OF QUALITY MANAGEMENT IN THE MEDICAL SUPPLY SYSTEM OF THE UKRAINIAN DEFENSE FORCES

Abstract. The article examines the complex problem of regulation the professional qualification of a combat medic / senior combat medic based on a standardized set of acquired competencies and their implementation into the professional standard «Combat medic» as a quality management factor in the system of medical support of the Ukrainian Defense Forces. It is determined the need to differentiate the system of recognition of the professional qualifications of a combat medic and a senior combat medic with corresponding changes to the professional standard of a combat medic by introducing professional qualification categories: a combat medic of the II category, without medical education with special standardized training in educational centers, which corresponds to 4th level of the national qualification framework; a combat medic of category I (senior combat medic), who must have an appropriate educational qualification corresponding to the 5th level of the national qualification framework, as well as a combat medic of the highest professional qualification category, corresponding to the 6th level of the national qualification framework.

It is substantiated that the compliance of the professional standard «Combat medic» with the norms of the current legislation requires the separation of professional qualification categories in the corresponding professional standard, as well as further differentiation of the meaningful content

of the functionality of staff positions of senior combat medic and combat medic, taking into account the corresponding work and professional competencies. The authors also substantiate the necessity of differentiation in the professional standard the labor functions and professional competences of combat medics without medical education and senior combat medics with a professional medical education based on the introduction of relevant professional qualification categories.

It has been proven that the proposed differentiation of the professional qualification categories of the «Combat medic» profession is due to a significant difference in the competencies of servicemen who hold full-time positions of senior combat medics and have a bachelor's degree in higher education compared to servicemen who hold similar positions of senior combat medics in the presence of higher education qualification «Junior Bachelor» degree, or vocational pre-university education qualification «Professional Junior Bachelor», in particular with regard to the «responsibility and autonomy» descriptor of the national qualification framework.

It is emphasized that the implementation of the mentioned proposals regarding the improvement of the professional standard «Combat medic» can be an effective tool and factor of quality management in the system of medical support of the Ukrainian Defense Forces.

Keywords: *medical support of the Ukrainian Defense Forces; professional standard «Combat medic»; professional qualification combat medic / senior combat medic; labor functions and professional competences of a combat medic / senior combat medic.*

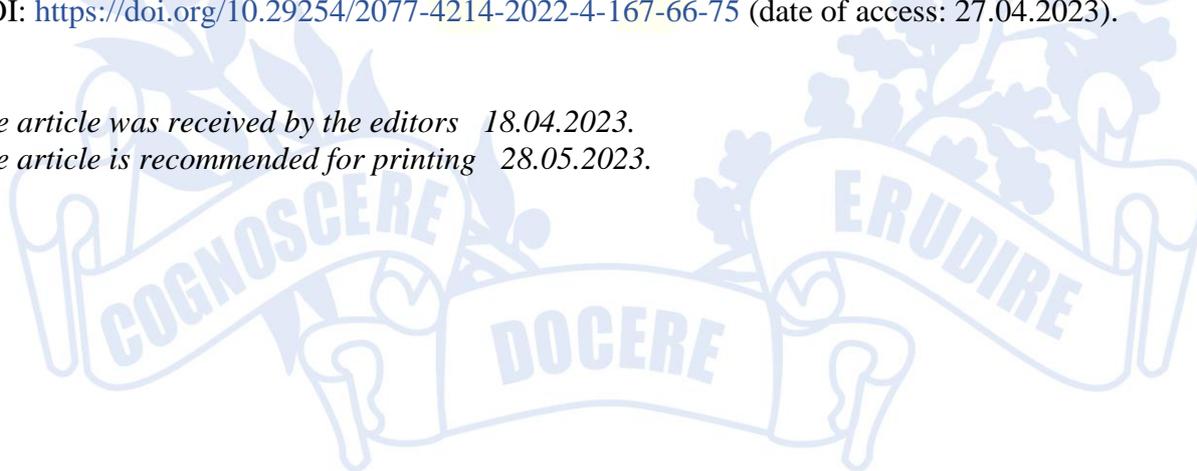
REFERENCES

1. Karamyshev, D.V., Hordiienko, L.P., Lytvynenko M.I. (2023). Tsyvilno-viiskova vzaiemodiiia u sferi orhanizatsii likuvalno-evakuatsiinoho zabezpechennia Zbroinykh Syl Ukrainy. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia, no. 1 (60), 6–26* [in Ukraine].
2. Karamyshev, D., Hordiienko, L., Lytvynenko, M. (2023). Upravlinnia rozvytkom systemy likuvalno-evakuatsiinoho zabezpechennia Zbroinykh Syl Ukrainy vidpovidno do standartiv NATO. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok, no. 20, 445–470*. DOI: <https://doi.org/10.34132/pard2023.20.08> (data zvernennia: 27.08.2023) [in Ukraine].
3. Natsionalne ahentstvo kvalifikatsii. URL: <https://nqa.gov.ua/> (data zvernennia: 29.04.2023) [in Ukraine].
4. Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia: Zakon Ukrainy vid 19.11.1992 r. No. 2802-XII: stanom na 28.07.2022 r. (2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (data zvernennia: 20.04.2023).
5. Pro zatverdzhennia Voienno-medychnoi doktryny Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31.10.2018 r. No. 910. (2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/910-2018-%D0%BF#Text> (data zvernennia: 29.04.2023).
6. Pro zatverdzhennia zmin do Tymchasovoho pereliku shtatnykh posad riadovoho, serzhantskoho i starshynskoho skladu z urakhuvanniam tykh, na yaki dozvoliaietsia pryznachaty viiskovosluzhbovtiv-zhinok, ta vidpovidnykh yim viiskovykh zvan i taryfnykh rozriadiv posad: Nakaz Ministerstva oborony Ukrainy vid 20.10.2017 r. No. 541. (2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1384-17#Text> (data zvernennia: 28.04.2023).
7. Pro zatverdzhennia Natsionalnoi ramky kvalifikatsii: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy; Opys vid 23.11.2011 r. No. 1341 iz zminamy, vnesenymy zghidno Postanovy KМУ No. 519 vid 25.06.2020. (2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1341-2011-%D0%BF> (data zvernennia: 20.04.2023).
8. Pro zatverdzhennia perelikiv viiskovo-oblikovykh spetsialnostei i shtatnykh posad riadovoho, serzhantskoho i starshynskoho skladu i taryfnykh perelikiv posad vyshchezaznachenykh viiskovosluzhbovtiv: Nakaz Ministerstva oborony Ukrainy vid 07.09.2020 r. No. 317 iz zminamy, vnesenymy zghidno z Nakazamy Ministerstva oborony No. 107 vid 12.04.2022 r. No. 179. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/489116___727940 (data zvernennia: 20.04.2023).

9. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 r. No. 2469-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (data zvernennia: 21.04.2023).
10. Pro Stratehichnyi oboronnyi biuletyn Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 17.09.2021 r. № 473/2021 Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy No. 473/2021 vid 20.08.2021r. (2021). Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473/2021#Text>. data zvernennia: 20.04.2023).
11. Profesiyni standart «Boiovyi medyky»: Zatverdzheno Nakazom komanduvacha Natsionalnoi hvardii Ukrainy vid 21.04.2023 r. No. 288. (2023). URL: https://register.nqa.gov.ua/uploads/0/525-ps_bojovij_medik.pdf (data zvernennia: 27.04.2023).
12. Combat Medics of the Armed Forces of Ukraine: How to Save Even More Soldiers. The Media Initiative for Human Rights. URL: <https://mipl.org.ua/en/combat-medics-of-the-armed-forces-of-ukraine-how-to-save-even-more-soldiers/> (data zvernennia: 28.04.2023).
13. Guidelines for Tactical Combat Casualty Care (TCCC). NAEMT. URL: <https://www.naemt.org/education/naemt-tccc/tccc-guidelines-and-curriculum> (data zvernennia: 28.04.2023).
14. Karamyshev, D., Hordiienko, L., Hranovskyi, M. (2022). Aspects of management of medical and evacuation support for the troops in the conditions of the unified medical space of Ukraine. *Archiv EuroMedica, Special Issue, vol. 12, 1–4*. URL: <http://journal-archiveuromedica.eu/archiv-euromedica-sp-2022/5-ASPECTS-OF-MANAGEMENT-OF-MEDICAL-AND-EVACUATION-SUPPORT.html> (date of access: 27.04.2023).
15. Karamyshev, D.V., Zhdan, V.M., Dvornyk, V.M., Hordiienko, L.P., Kundii, Zh.P. (2022). Universally applicable approaches to the tactical level of aid and medical support for the personnel of the Armed Forces of Ukraine. *Svit medytsyny ta biolohii, no. 4 (82)*. DOI: <https://doi.org/10.26724/2079-8334-2022-4-82-74-79> (date of access: 27.04.2023).
16. Karamyshev, D.V., Zhdan, V.M., Dvornyk, V.M., Hordiienko, L. P., Kundii, Zh. P. (2022). Institutional principles of civil-military cooperation regarding medical support of the Armed Forces of Ukraine. *Visnyk problem biolohii i medytsyny, vyp. 4 (167), 66–74*. DOI: <https://doi.org/10.29254/2077-4214-2022-4-167-66-75> (date of access: 27.04.2023).

The article was received by the editors 18.04.2023.

The article is recommended for printing 28.05.2023.



DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-11>

УДК 35:071.2

Суворов Валентин Павлович,

кандидат наук з державного управління,

асистент кафедри кафедри громадського здоров'я та управління охороною здоров'я

Харківського національного медичного університету,

проспект Науки, 4, м. Харків, 61022, Україна

e-mail: vip.suvorov@gmail.com <https://orcid.org/0009-0002-0196-4269>

БАГАТОРІВНЕВЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПОЛІТИК ЩОДО РОЗБУДОВИ УКРАЇНИ НА СУБНАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Анотація. У статті досліджуються інституційні засади формування та особливостей використання концепції багаторівневого врядування, визначення методичних підходів до формування й можливостей застосування інтегрованого підходу щодо багаторівневого управління на субнаціональному рівні в контексті реалізації європейських політик щодо розбудови України. З'ясовано, що роль субнаціональних структур у європейській політиці набуває все більш самостійного характеру і може частково відходити від прямого впливу та контролю з боку національних урядів. При цьому, регіоналізація, що мала місце в низці провідних європейських країн, у кінцевому рахунку сприяла децентралізації політичної влади та передачі значних владних повноважень саме з національного на субнаціональний рівень.

Визначені найбільш значущі принципи багаторівневого врядування, до яких слід віднести: прозорість та відкритість процесу розробки та прийняття політичних рішень; дотримання в рамках даного процесу принципів субсидіарності, інклюзивності та пропорційності; всебічний захист основних прав особистості; розвиток партнерства за участю інституцій та осіб як публічного, так і приватного права; досягнення управлінської ефективності та бюджетної збалансованості на всіх рівнях багаторівневого врядування. Принцип партнерства у системі багаторівневого врядування передбачає рівноправність різних рівнів влади в рамках Європейського Союзу, а також визнання ними взаємної демократичної легітимності. Зазначений принцип також передбачає, що наднаціональний, національний та субнаціональний рівні влади мають розвивати співробітництво, яке здійснюється на добровільній та взаємовигідній основі.

Наголошується, що інституційна спроможність органів врядування субнаціонального рівня являє собою здатність цих органів ефективно, компетентно і стабільно виконувати свої функції та повноваження. Це стосується правових, ресурсних можливостей, компетентностей відповідних органів та їх здатності до координації колективних дій у напрямі просування та реалізації значущих для суспільства публічних проєктів та громадських ініціатив.

Як цитувати: Суворов В. П. Багаторівневе управління в контексті реалізації європейських політик щодо розбудови України на субнаціональному рівні. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 119–131. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-11>

In cites: Suvorov, V.P. (2023). Multi-level governance in the context of the implementation of european policies regarding the development of Ukraine at the subnational level. *State Formation*, no. 1 (33), 119–131. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-11> [in Ukrainian].

Вона передбачає наявність ефективного партнерства та координації відповідних органів у тому числі з урядовими інституціями; міжвідомчого партнерства й координації; підвищення власної спроможності у сфері фінансів та у наданні публічних послуг у відповідності з принципами субсидіарності та інклюзивності; партнерства й координації поза сферою державного врядування; а також аудиту, оцінювання та зворотного зв'язку громадян.

Акцентовано увагу на тому, що консолідація зусиль, тобто спільна взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, є важливою умовою та водночас засобом здійснення демократичного, децентралізованого управління територіями та умовою належного багаторівневого врядування у контексті євроінтеграційних цілей та завдань України. Реалізація такої співпраці дозволить забезпечити дієвість механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування; налагодити якісну взаємодію місцевих органів влади з територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади; підвищити професійний рівень працівників місцевих державних адміністрацій; урегулювати правовий статус керівників місцевих органів виконавчої влади; забезпечити надання послуг населенню належної якості.

Ключові слова: *багаторівневе врядування, субнаціональний рівень управління, органи публічної влади, децентралізація, європейська інтеграція України.*

Постановка проблеми. За сучасних умов світової багатоцентричності, перманентних суспільних змін та глобалізаційних тенденцій, концепції Global Governance та Multi-Level Governance набувають особливого значення, оскільки передбачають перехід від правління до урядування, що означає принципову заміну традиційних ієрархічних форм організації владно-суспільних відносин мережевими з метою задоволення колективних інтересів у глобальному вимірі, у тому числі в умовах регіональної інтеграції [20].

Задля ефективного протистояння окремих національних держав викликам глобалізації на перший план виходить необхідність в об'єднанні потенціалів для вирішення проблем виживання за умов збереження певного розмаїття. У зв'язку з цим існує необхідність інтеграції національних держав у співтовариства, побудовані на певних принципах взаємодії, з метою позиціонування як суб'єкта, що впливає на прийняття рішень стосовно передусім підвищення своєї значущості та конкурентоспроможності на арені міждержавних відносин [2].

За умов співіснування в європейському співтоваристві значної кількості країн з різними стартовими політичними позиціями та ресурсним соціально-економічним потенціалом, Європейський Союз є єдиним системним утворенням, що характеризується інтегрованістю між різними рівнями управління, які стають все менш уособленими та більш взаємопов'язаними та взаємозалежними. Тож, для забезпечення ефективного багаторівневого врядування процеси європейської інтеграції передбачають передусім структурну трансформацію держав, які є членами Європейського Союзу [16].

В рамках системи багаторівневого врядування (multi-level governance), відбувається перерозподіл інституційних повноважень, що визначає нову конфігурацію владних відносин. При цьому, фокусування виключно на формальних державних інститутах втратило свою актуальність у світлі встановлення нової системи взаємовідносин між суспільством і державою з умовними межами між ними. Різні рівні публічної влади, до яких можна

віднести наднаціональний, національний, а також субнаціональний рівень стають все більш взаємозалежними та взаємовідповідальними, а колективні рішення приймаються без будь-якого ієрархічно домінуючого інституту [11].

У цьому контексті заслуговують на увагу наукові розвідки як зарубіжних вчених: I. Bache, H. Enderlein, L. Hooghe, G. Marks, S. Piatonni, R. Rhodes, A. Shakel, Z. Taylor, M. Trnski, S. Walti, M. Zürn, так і українських науковців: Т. Безверхнюк, Є. Бородін, Н. Гавкалова, І. Грицяк, І. Дегтярьова, Е. Зейтуллаєва, А. Колодій, О. Киричук, А. Крупник, В. Куйбіда, М. Іжа, П. Надолішній, О. Петроє, Л. Приходченко, С. Саханенко, С. Телешун, Ю. Шаров, Б. Шевчук.

Незважаючи на досить значну кількість наукових публікацій за зазначеною проблематикою, поки бракує системних досліджень використання інтегрованого підходу щодо багаторівневого управління на субнаціональному рівні в контексті реалізації європейських політик щодо розбудови України.

Метою статті є теоретичне обґрунтування сутності та особливостей використання концепції багаторівневого врядування, визначення методичних підходів до формування й можливостей застосування інтегрованого підходу щодо багаторівневого управління на субнаціональному рівні в контексті реалізації європейських політик щодо розбудови України.

Для вирішення поставленої у статті мети використовувався системний підхід, концептуальний і функціонально-інтеграційний підходи. Застосовувався комплекс методів і прийомів: спостереження, аналогії, аналізу і синтезу, індукції і дедукції, узагальнення, евристичний, а також нормативний, інституційний, інформаційно-аналітичний методи.

Виклад основного матеріалу. Загальноприйняті визначення багаторівневого управління та врядування, у більшості мають спільний знаменник, обумовлений прагненням описати процеси перерозподілу владних повноважень, що колись повністю належали національним державам [18]. Щодо субнаціонального рівня багаторівневого управління, то відповідна концепція багаторівневого врядування передбачає поєднання в межах цього рівня управління – регіонального та місцевого рівнів, що відповідає політиці регіоналізації та децентралізації влади.

Взаємозалежність зазвичай сприймається як залежність учасників співтовариств від ресурсів одне одного, зокрема: фінансових, інформаційних, політичних, організаційних і правових, наявності досвіду у вирішенні тих або інших інтеграційних питань, що зумовлює їхню постійну взаємодію, без якої ефективна реалізація поставлених цілей практично неможлива [17]. Усе це, однак може призводити до домінування в односторонньому порядку тих чи інших акторів, що мають більш значні ресурси із зазначених та відповідно більший вплив на можливості лобювання власних інтересів.

За визначенням Є. Бородіна, багаторівневе управління, це підхід до публічного управління, який характеризується розподілом повноважень між місцевими, регіональними, національними та наднаціональними органами влади, зміною ролі держави з монопольної до координуючої та мережеутворювальної.

Підвищується роль партнерів з-поза меж публічного сектору, вплив різноманітних мереж, зменшується роль ієрархічних впливів, розширюється сфера застосування горизонтальних зв'язків, процеси координації відбуваються не тільки між різними рівнями, а й усередині кожного з них. Має місце складне перехрещення відповідальності різних стейкхолдерів, кількість яких суттєво збільшується. Сформована в процесі аналізу розвитку Європейського Союзу, концепція Багаторівневого управління має застосування на рівні окремих держав, які не входять до ЄС [4].

За визначенням А. Крупника, під багаторівневим публічним управлінням також, слід розуміти систему інституцій, засобів та дій органів публічної влади різного управлінського рівня (наднаціонального, загальнодержавного, регіонального, місцевого і локального), скоординованих між собою та з недержавними партнерами, яка забезпечує досягнення спільно визначених цілей у певних сферах суспільного життя на основі поєднання територіального та галузевого підходів [3].

Зазначена мета досягається за умови: чіткого розуміння органами публічної влади та іншими учасниками процесу соціальних потреб та інтересів різних цільових груп суспільства й адресних дій щодо задоволення цих потреб та інтересів. Такі умови досягнення вказаної мети є проявом сервісно-орієнтованої державної політики та будується на відкритості влади, громадській участі та комунікаціях на усіх етапах прийняття та реалізації управлінських рішень.

Особливе значення для ефективності багаторівневого публічного управління мають інструменти внутрішньорівневої та міжрівневої взаємодії [3]. Щодо міжрівневої взаємодії, то вона повною мірою реалізована в концепції багаторівневого врядування. До речі, сучасна концепція багаторівневого врядування враховує різноманітні євроінтеграційні процеси в умовах відсутності єдиного центру значно більшою мірою, ніж державоцентристська концепція домінування національних держав з єдиним центром впливу. Проте, за відсутності єдиного центра як правило виникають певні протиріччя щодо здійснення багаторівневого врядування, що пов'язані із соціальними та економічними диспропорціями певних регіонів у процесі їх інтеграції.

На подолання суперечностей, що виникають, націлена й політика згуртування (cohesion policy), що реалізована в рамках системи багаторівневого врядування, яка носить перерозподільчий характер» і націлена передусім на вирівнювання наявних соціальних та економічних диспропорцій [9]. Така політика, зокрема спрямована на більш ефективне вирішення спільних проблем усіх учасників та забезпечення гармонійного і збалансованого розвитку території у вимірі всього європейського співтовариства завдяки ефективним засобам досягнення поставленої мети.

Особливо значним компонентом системи багаторівневого врядування вважатимуться субнаціональний рівень влади, який сам фактично складається з двох рівнів: регіонального та місцевого. При цьому, роль субнаціональних структур у європейській політиці набуває все більш самостійного характеру і

може частково відходити від прямого впливу та контролю з боку національних урядів [21].

Щодо терміну «багаторівневе врядування», який мав свій фокус саме на субнаціональному рівні у свій час запропонував Г. Маркс [13]. При цьому, досліджуючи особливості функціонування європейських донорів, з яких фінансуються субнаціональні структурні утворення в країнах – членах ЄС, Г. Маркс дійшов висновку про встановлення нової конфігурації публічно-владних відносин у рамках Європейського співтовариства. Він, зокрема, звертає увагу на розвиток передусім вертикально орієнтованих зв'язків та взаємовідносин між Європейською комісією, що уособлює наднаціональний рівень та публічною владою на субнаціональному рівні, які зазвичай відбуваються поміж національних урядів та за відсутності контролю з їхнього боку [14]. І це відбиває дуже суттєву рису багаторівневого врядування, коли національні уряди цілком легітимно, в межах єдиного європейського простору, але втрачають свою традиційну роль єдиного посередника у відносинах між наднаціональною та субнаціональною владою.

Отже, регіоналізація, що мала місце в низці провідних європейських країн, у кінцевому рахунку сприяла децентралізації політичної влади та передачі значних владних повноважень саме з національного рівня на субнаціональний. Хоча, регіональний рівень публічної влади став формуватися в більшості країн східної Європи відносно недавно і, як правило, у дуже прагматичних цілях, як то: отримання доступу до фінансових коштів, що виділяються європейськими донорами, які прямо або опосередковано впливають на процеси регіоналізації [19]. Зокрема це наочно відбивається у регіональній політиці країн Вишеградської групи, або четвірки, яку іноді неформально називають – регіональний інтеграційний форум Центральної Європи [1].

Тож, регіональний і місцевий рівні публічної влади розглядаються найчастіше як складові частини національного рівня управління, а тому якщо вони і мають вплив на формування та реалізацію європейської політики, то переважно непрямий. Тим більше такий вплив напряму залежить від того, наскільки національні уряди готові до демократизації відповідних рішень у бік їх можливого трансферу із загальноєвропейського рівня прийняття рішень на субнаціональний і навпаки, минаючи впливи національних урядів [21].

Незважаючи на притаманну деяким окремим європейським країнам специфіку, публічна влада субнаціонального рівня, загалом досить активно залучається до європейської політики. Отже, регіональна та місцева публічна влада прагне не лише своєчасно отримувати всю необхідну інформацію, а й значною мірою впливати на розробку загальноєвропейської політики, здатну так чи інакше торкнутися її інтересів. Для цього активно використовуються різноманітні канали зв'язку, що мають доступність для субнаціональних органів публічної влади, включаючи асоціації, а також представництва безпосередньо в європейських інституціях. Тож, саме мультиплікація каналів субнаціонального впливу стає однією з характерних рис трансформації сучасної моделі багаторівневого управління у Європейському Союзі [12].

Принципи багаторівневого врядування, а також способи залучення суб'єктів публічної влади субнаціонального рівня у розробку та реалізацію загальноєвропейської політики були у свій час закріплені у Хартії багаторівневого врядування в Європі [10]. Найбільш значущими із закріплених принципів є такі: прозорість та відкритість процесу розробки та прийняття політичних рішень та поважне ставлення й дотримання в рамках даного процесу принципів субсидіарності, інклюзивності та пропорційності; всебічний захист основних прав особистості; розвиток партнерства за участю інституцій та осіб як публічного, так і приватного права; досягнення управлінської ефективності та бюджетної збалансованості на всіх рівнях багаторівневого врядування.

Принцип партнерства у системі багаторівневого врядування передбачає рівноправність різних рівнів влади в рамках Європейського Союзу, а також визнання ними взаємної демократичної легітимності. Зазначений принцип також передбачає, що наднаціональний, національний та субнаціональний рівні влади мають розвивати співробітництво, яке здійснюється на добровільній та взаємовигідній основі. При цьому роль субнаціонального рівня публічної влади в системі багаторівневого врядування, не слід перебільшувати, оскільки відповідальність за можливе недотримання положень загальноєвропейського законодавства несе в основному центральна публічна влада національного рівня, яка за визначенням наділена відповідними повноваженнями та відповідальністю.

На думку С. Саханенка «динамізм багаторівневого врядування задається його ексцентричністю (відсутністю центру) та принципом субсидіарності», що передбачає надання повноважень найнижчому рівню врядування, щодо розпорядження коштами й регулювання надання публічних послуг, а також інклюзивність, тобто залучення третіх осіб до процесу врядування. При цьому, зміна зовнішніх та внутрішніх параметрів системи багаторівневого врядування не може не викликати постійні «зсуви» у рівності та коливання у пошуку оптимальної, найкращої комбінації взаємодії її суб'єктів у обставинах конкретного часу та конкретних умов [8].

Не менш важливими в багаторівневому управлінні є чіткі критерії досягнення мети, за якими суб'єкти управління, з одного боку, планують та координують процес її досягнення, з іншого – споживачі управлінських продуктів мають змогу відстежувати цей процес та ініціювати його коригування. Адже усі результати є наслідком належної чи неналежної організації процесів [3].

Застосування інтегрованого підходу щодо багаторівневого управління на субнаціональному рівні в контексті реалізації європейських політик щодо розбудови України наочно представлено у плані відновлення України у сфері державного управління, який спирається на практики врядування та принципи держав ЄС і програми SIGMA та спрямований на побудову спроможної системи публічного врядування, яка повинна забезпечити ефективну спроможність, прозорість та підтримку роботи державних інституцій у повоєнному та

післявоєнному відновленні, як основи для стійкого та ефективного функціонування держави та інтеграції України в ЄС. Метою впровадження плану відновлення у сфері державного управління є: побудова в Україні спроможної держави з ефективною системою місцевого самоврядування, яка забезпечує захист інтересів громадян, стійкість та безперервність роботи органів державної влади, спроможність та прозорість реалізації заходів з відновлення України від наслідків війни, а також реалізацію політик, спрямованих на отримання членства в ЄС [7].

Консолідація зусиль, тобто спільна взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, є важливою умовою та водночас засобом здійснення демократичного, децентралізованого управління територіями та умовою належного врядування у контексті євроінтеграційних цілей та завдань України. Реалізація такої співпраці дозволить забезпечити дієвість механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування; налагодити якісну взаємодію місцевих органів влади з територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади; підвищити професійний рівень працівників місцевих державних адміністрацій; урегулювати правовий статус керівників місцевих органів виконавчої влади; забезпечити надання послуг населенню належної якості [7].

Проект “Посилення багаторівневого врядування, демократії та прав людини на місцевому рівні в Україні” [5] спрямований на потреби місцевих та регіональних органів влади та їх національних асоціацій в розбудові сталості, а також підтримка в їх зусиллях протистояти численним викликам, обумовлених війною Російської Федерації проти України. Він сприяє багаторівневному діалогу, відкритому врядуванню та захисту прав людини на місцевому рівні задля успішного відновлення та трансформування країни з дотриманням ключових принципів місцевого самоврядування, а також розвитку інклюзивних, сталих та прозорих органів місцевої влади.

Проект виконується в рамках Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та реконструкція» на 2023-2026 роки та сприяє розвитку інклюзивних, сталих та прозорих органів місцевої влади. Його цілями є: посилення діалогу, партнерства та консультативного механізму між різними рівнями влади з метою ефективною координації відновлення та відбудови України; впровадження механізмів спільного врядування між українськими партнерами, що зміцнюють демократію та відкрите врядування на місцевому рівні; сприяння у дотриманні та захисті прав людини, принципів гендерної рівності та недискримінації органами місцевої влади [5].

Перманентний політичний діалог між органами місцевої та центральної влади забезпечується через платформу діалогу місцевого та центрального рівнів влади з відкритого врядування з метою посилення місцевої стійкості та ефективного впровадження кращих практик багаторівневого урядування. Партнерами проекту в Україні є як українські, так і міжнародні урядові і неурядові структури, сперед яких: асоціації місцевих та регіональних влад; партнерство Відкритий Уряд; мережа асоціацій місцевих влад південно-східної

Європи (NALAS). Бенефіціари: місцеві та регіональні органи влади, голови міст, сіл та селищ та депутати місцевих рад; громадські організації та засоби масової інформації. Впливаючи на стійкість демократії та сприяючи прийняттю етичних рішень і більш орієнтованому на громадян, інклюзивному та прозорому місцевому врядуванню, проект сприяє досягненню Цілей сталого розвитку 5 (Гендерна рівність), 10 (Скорочення нерівності), 11 (Сталий розвиток міст та спільнот), 16 (Мир, справедливість та сильні інститути) та 17 (Партнерство заради досягнення стійкого розвитку) Порядку денного сталого розвитку ООН до 2030 року [5].

За визнанням міжнародного експертного співтовариства, українська децентралізація визнана однією з найуспішніших реформ в Європі. Саме тому, в контексті розвитку багаторівневого врядування Україна продовжує працювати над подальшим удосконаленням законодавства і зміцненням демократичного врядування як на національному, так і на субнаціональному рівнях. Підтримуючи відповідні дії, Центр експертизи доброго врядування Ради Європи, будучи провідним міжнародним партнером з формування політики у сфері реформи багаторівневого врядування в Україні, організовує роботу та сприяє досягненню поставлених завдань в межах Програми Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні» на виконання Плану дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова». Одним із ключових напрямів такої роботи є пошук консенсусу щодо врегулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та концептуального бачення (основних орієнтирів) перехідного періоду, а саме повернення до нормального (цивільного) правового режиму багаторівневого врядування після припинення або скасування воєнного стану [6].

Щодо інституційної спроможності органів публічної влади в умовах децентралізації в Україні на основі керівних принципів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) з ефективною децентралізацією, що сприяють регіональному розвитку, то виходячі з принципу підтримки інституційної спроможності органів врядування субнаціонального рівня, вона являє собою здатність цих органів ефективно, компетентно і стабільно виконувати свої повноважні функції. Це стосується правових, ресурсних можливостей, компетентностей відповідних органів та їх здатності до координації колективних дій у напрямі просування та реалізації значущих для суспільства публічних проектів та громадських ініціатив.

Відтак, інституційна спроможність органів публічної влади субнаціонального рівня передбачає наявність ефективного партнерства та координації відповідних органів у тому числі з урядовими інституціями; міжвідомчого партнерства й координації; підвищення власної спроможності у сфері фінансів та у наданні публічних послуг у відповідності з принципами субсидіарності та інклюзивності; партнерства й координації поза сферою державного врядування; а також аудиту, оцінювання та зворотного зв'язку громадян [15].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

1. Особливо значним компонентом системи багаторівневого врядування слід вважати субнаціональний рівень публічної влади, який сам фактично складається з двох рівнів: регіонального та місцевого. Роль субнаціональних структур у європейській політиці набуває все більш самостійного характеру і може частково відходити від прямого впливу та контролю з боку національних урядів. При цьому, регіоналізація, що мала місце в низці провідних європейських країн, у кінцевому рахунку сприяла децентралізації політичної влади та передачі значних владних повноважень саме з національного на субнаціональний рівень.

2. До найбільш значущих принципів багаторівневого врядування слід віднести: прозорість та відкритість процесу розробки та прийняття політичних рішень; дотримання в рамках даного процесу принципів субсидіарності, інклюзивності та пропорційності; всебічний захист основних прав особистості; розвиток партнерства за участю інституцій та осіб як публічного, так і приватного права; досягнення управлінської ефективності та бюджетної збалансованості на всіх рівнях багаторівневого врядування. Принцип партнерства у системі багаторівневого врядування передбачає рівноправність різних рівнів влади в рамках Європейського Союзу, а також визнання ними взаємної демократичної легітимності. Зазначений принцип також передбачає, що наднаціональний, національний та субнаціональний рівні влади мають розвивати співробітництво, яке здійснюється на добровільній та взаємовигідній основі.

3. Інституційна спроможність органів врядування субнаціонального рівня являє собою здатність цих органів ефективно, компетентно і стабільно виконувати свої функції та повноваження. Це стосується правових, ресурсних можливостей, компетентностей відповідних органів та їх здатності до координації колективних дій у напрямі просування та реалізації значущих для суспільства публічних проєктів та громадських ініціатив. Вона передбачає наявність ефективного партнерства та координації відповідних органів у тому числі з урядовими інституціями; міжвідомчого партнерства й координації; підвищення власної спроможності у сфері фінансів та у наданні публічних послуг у відповідності з принципами субсидіарності та інклюзивності; партнерства й координації поза сферою державного врядування; а також аудиту, оцінювання та зворотного зв'язку громадян.

4. Консолідація зусиль, тобто спільна взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, є важливою умовою та водночас засобом здійснення демократичного, децентралізованого управління територіями та умовою належного багаторівневого врядування у контексті євроінтеграційних цілей та завдань України. Реалізація такої співпраці дозволить забезпечити дієвість механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування; налагодити якісну взаємодію місцевих органів влади з територіальними підрозділами центральних органів виконавчої

влади; підвищити професійний рівень працівників місцевих державних адміністрацій; урегулювати правовий статус керівників місцевих органів виконавчої влади; забезпечити надання послуг населенню належної якості.

Усе це сприяє багаторівневому діалогу, відкритому врядуванню та захисту прав людини на місцевому рівні задля успішного відновлення та трансформування країни з дотриманням ключових принципів місцевого самоврядування, а також розвитку інклюзивних, сталих та прозорих органів місцевої влади [7].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Історія успіху чотирьох: польський і український погляди (з нагоди 30-ї річниці створення Вишеградської групи). Варшава, Київ : Польський Інститут у Києві, 2021. 32 с.
2. Карамішев Д. В. Домінанти Global Governance у вимірах глобального розвитку. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 4. С. 8–20.
3. Крупник А. «З людьми та для людей» – запорука ефективного багаторівневого публічного управління. *Мережа UPLAN*. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/z-liudmy-ta-dlia-liudei-zaporka-efektyvnoho-bahatorivnevoho-publicnoho-upravlinnia/>
4. Куйбіда В. С., Білинська М. М., Петроє О. М. Публічне управління: термінологічний словник : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2018. 224 с. URL: http://e-pidruchniki.com/book/15_Publichne_upravlinnya_terminologichnii_slovnik.html
5. Посилення багаторівневого врядування, демократії та прав людини на місцевому рівні в Україні. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-multi-level-governance-democracy-and-human-rights-at-local-level-in-ukraine>
6. Програма Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні». URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/slg-coe>
7. Проект Плану відновлення України (матеріали за тематичними розділами). 2022. URL: <https://ua.urc-international.com/plan-vidnovlennya-ukrayini>
8. Саханенко С. Багаторівневе управління (multilevel governance) в умовах модернізації публічної влади в Україні : кол. монографія ; за заг. ред. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 452 с.
9. Bache I. Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers. 2008.
10. Charter for Multilevel Governance in Europe // European Committee of the Regions. URL: <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx>
11. Handbook on Multi-Level Governance / Ed. by H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Cheltenham, 2010. P. 6.
12. Hooghe L., Marks G. Multi-Level Governance and European Integration. Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2001.
13. Marks G. Structural Policy in the European Community. *Euro-politics: Institutions and Policymaking in the “New” European Community*. Ed. by A.M. Sbragia. Washington, 1992. P. 191–224.
14. Marks G. P. Structural Politics and Multi-Level Governance in the EC. *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*; Ed. by A.W. Cafruny, G.G. Rosenthal. Boulder, 1993. P. 402.
15. OECD (2019). Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
16. Piattoni S. The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges. Oxford. 2010. P. 1.

17. Rhodes R. Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability. Buckingham. 1997. P. 37.
18. Shakel A.H. Applying Multilevel Governance. *Handbook of Research Methods and Applications in Political Science*; Ed. by H. Keman, J.J. Woldendorp. Cheltenham. 2016. P. 97.
19. Schakel A.H., Hooghe L., Marks G. Multilevel Governance and the State. *The Oxford Handbook of Transformations of the State*; Ed. by S. Leibfried, E. Huber, M. Lange, J.D. Levy, F. Nullmeier, J.D. Stephens. Oxford. 2015. P. 269–285.
20. Thakur Ramesh, Van Langenhove Luk. Enhancing Global Governance through Regional Integration. *Global Governance*. 3 July, September. № 12. 2006. P. 233–240.
21. Trnski M. Multi-level Governance in the EU. *Regional Cooperation as Central European Perspective*; Ed. by I. Tarrósy, G. Roszkogler. Wien: Pécs National Széchenyi Library. 2005. P. 23–32.

Стаття надійшла до редакції 14.05.2023 р.

Стаття рекомендована до друку 18.06.2023 р.

Suvorov V. P.,

Candidate of sciences in public administration,

*Assistant Professor of the Department of Public Health and Health Care Management
of the Kharkiv National Medical University,*

4 Nauky Avenue, Kharkiv, 61022, Ukraine

e-mail: vip.suvorov@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0002-0196-4269>

MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF EUROPEAN POLICIES REGARDING THE DEVELOPMENT OF UKRAINE AT THE SUBNATIONAL LEVEL

Abstract. The article examines the institutional foundations of the formation and features of the use of the concept of multi-level governance, the determination of methodical approaches to the formation and possibilities of applying an integrated approach to multi-level governance at the subnational level in the context of the implementation of European policies on the development of Ukraine. It has been found that the role of sub-national structures in European politics is becoming increasingly independent and may partially depart from the direct influence and control of national governments. At the same time, regionalization, which took place in a number of leading European countries, ultimately contributed to the decentralization of political power and the transfer of significant powers from the national to the subnational level.

The most significant principles of multi-level governance are defined, which should include: transparency and openness of the process of development and adoption of political decisions; compliance with the principles of subsidiarity, inclusiveness and proportionality within this process; comprehensive protection of basic individual rights; development of partnership with the participation of institutions and persons of both public and private law; achieving management efficiency and budgetary balance at all levels of multi-level governance. The principle of partnership in the system of multi-level governance provides for the equality of different levels of power within the European Union, as well as their recognition of mutual democratic legitimacy. The specified principle also provides that the supranational, national and subnational levels of government should develop cooperation, which is carried out on a voluntary and mutually beneficial basis.

It is emphasized that the institutional capacity of the governing bodies of the subnational level is the ability of these bodies to effectively, competently and stably perform their functions and powers. This concerns the legal, resource capabilities, competences of the relevant bodies and their

ability to coordinate collective actions in the direction of promotion and implementation of public projects and public initiatives that are significant for society. It provides for effective partnership and coordination of relevant bodies, including with government institutions; interdepartmental partnership and coordination; increasing one's own capacity in the field of finance and in the provision of public services in accordance with the principles of subsidiarity and inclusiveness; partnerships and coordination outside the sphere of public administration; as well as audit, evaluation and citizen feedback.

Attention is focused on the fact that the consolidation of efforts, that is, the joint interaction of local state authorities and local self-government bodies, is an important condition and at the same time a means of implementing democratic, decentralized management of territories and a condition for proper multi-level governance in the context of the European integration goals and objectives of Ukraine. The implementation of such cooperation will ensure the effectiveness of the mechanism of interaction between executive authorities and local self-government bodies; establish high-quality interaction of local authorities with territorial divisions of central executive authorities; to increase the professional level of employees of local state administrations; regulate the legal status of heads of local executive bodies; to ensure the provision of services to the population of appropriate quality.

Keywords: *multi-level governance, sub-national level of governance, public authorities, decentralization, European integration of Ukraine.*

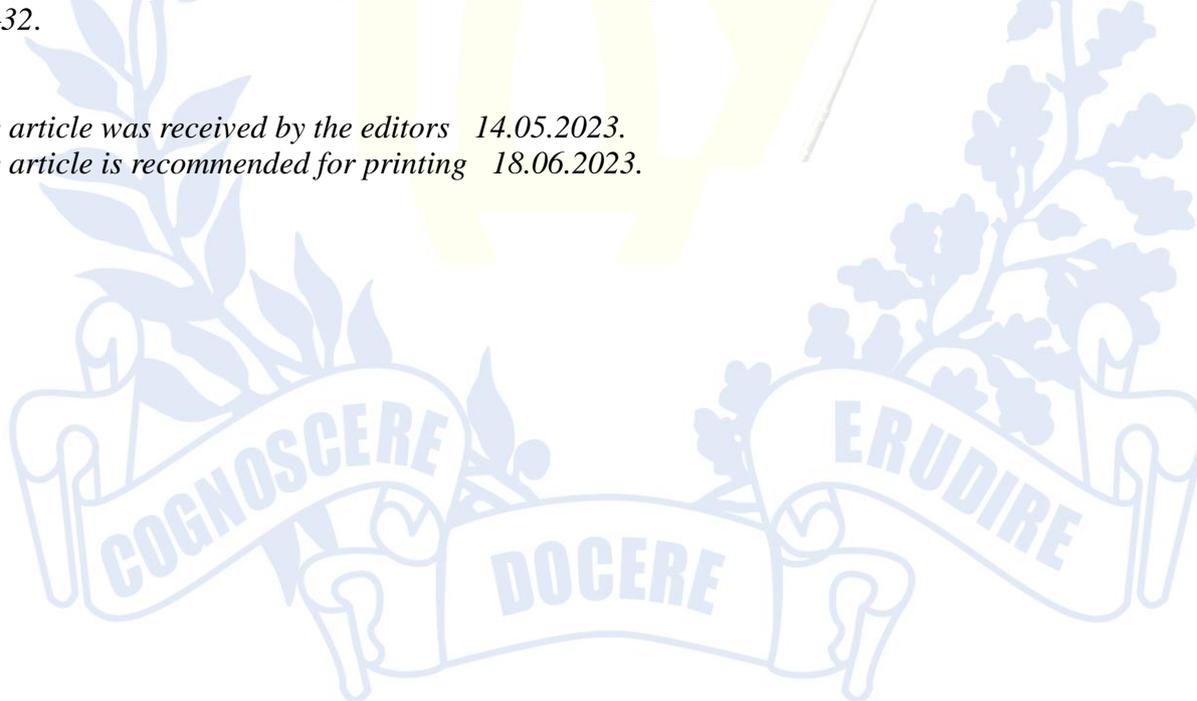
REFERENCES

1. Istoriia uspiokhu chotyrok: polskyi i ukrainskyi pohliady (z nahody 30-yi richnytsi stvorennia Vyshehradskoi hrupy). (2021). Varshava, Kyiv: Polskyi Instytut u Kyievi [in Ukraine].
2. Karamyshev, D.V. (2018). Dominanty Global Governance u vymirakh hlobalnoho rozvytku. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia, no. 4, 8–20* [in Ukraine].
3. Krupnyk, A. «Z liudmy ta dlia liudei» – zaporuka efektyvnoho bahatorivnevoho publicnoho upravlinnia – Merezha UPLAN. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/z-liudmy-ta-dlia-liudei-zaporuka-efektyvnoho-bahatorivnevoho-publicnoho-upravlinnia/> [in Ukraine].
4. Kuibida, V.S., Bilynska, M.M., Petroie, O.M. (2018). Publichne upravlinnia: terminologichniy slovnyk: navch. posib. Kyiv: NADU. URL: http://e-pidruchniki.com/book/15_Pyblchne_ypravlinnya_terminologichnii_slovnik.html [in Ukraine].
5. Posylennia bahatorivnevoho vriaduvannia, demokratii ta prav liudyny na mistsevomu rivni v Ukraini. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-multi-level-governance-democracy-and-human-rights-at-local-level-in-ukraine>
6. Prohrama Rady Yevropy «Posylennia dobroho demokratychnoho vriaduvannia i ctiikosti v Ukraini». URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/slg-coe>.
7. Proiekt Planu vidnovlennia Ukrainy (materialy za tematychnymy rozdilamy), 2022. URL: <https://ua.urc-international.com/plan-vidnovlennya-ukrayini>.
8. Cakhanienko, S. (2019). Bahatorivneve upravlinnia (multilevel governance) v umovakh modernizatsii publicnoi vlady v Ukraini: kolektyvna monohrafiia; za zah. red. L. Prykhodchenko. Odesa: ORIDU NADU [in Ukraine].
9. Bache, I. (2008). Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the Euro- pean Union and Britain. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
10. Charter for Multilevel Governance in Europe // European Committee of the Regions. URL: <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx>
11. Handbook on Multi-Level Governance (2010); Ed. by H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Cheltenham.
12. Hooghe, L., Marks, G. (2001). Multi-Level Governance and European Integration. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

13. Marks, G. (1992). Structural Policy in the European Community. *Euro-politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*; Ed. by A.M. Sbragia. Washington, 191–224.
14. Marks, G.R. (1993). Structural Politics and Multi-Level Governance in the EC. *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*; Ed. by A.W. Cafruny, G.G. Rosenthal. Boulder, 402
15. OECD (2019). Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
16. Piatonni, S. (2010). The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges. Oxford, 1.
17. Rhodes, R. (1997). Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability. Buckingham, 37
18. Shakel, A.H. (2016). Applying Multilevel Governance. *Handbook of Research Methods and Applications in Political Science*; Ed. by H. Keman, J.J. Woldendorp. Cheltenham, 97
19. Schakel, A.H., Hooghe, L., Marks, G. (2015). Multilevel Governance and the State. *The Oxford Handbook of Transformations of the State*; Ed. by S. Leibfried, E. Huber, M. Lange, J.D. Levy, F. Nullmeier, J.D. Stephens. Oxford, 269–285.
20. Thakur Ramesh, Van Langenhove Luk. (2006). Enhancing Global Governance through Regional Integration. *Global Governance*. 3 July, September, no. 12, 233–240.
21. Trnski, M. (2005). Multi-level Governance in the EU. *Regional Cooperation as Central European Perspective*; Ed. by I. Tarrósy, G. Roskogler. Wien: Pécs National Széchenyi Library, 23–32.

The article was received by the editors 14.05.2023.

The article is recommended for printing 18.06.2023.



СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-12>

УДК 351:338.465:005.336.3

Красников Євген Володимирович,
кандидат наук з державного управління,
заступник начальника 155 військового представництва Міністерства оборони України,
м. Харків, Україна
e-mail: krasnykov_evgen@ukr.net <https://orcid.org/0009-0008-6137-9401>

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

Анотація. Публікація актуалізує питання необхідності вивчення світового досвіду надання публічних послуг з метою розробки рекомендацій для підвищення якості їх надання у сучасних умовах в Україні. Автор статті продовжує вивчення систем надання публічних послуг під час модернізації зарубіжних країн, роблячи акцент на оцінку їх ефективності.

Висвітлення проблематики якості надання публічних послуг в зарубіжних країнах автором розкрито за такими напрямками: природа походження публічних послуг; якість надання публічних послуг урядовими та неурядовими організаціями; фактори, які впливають на якість надання публічних послуг.

Ключові слова: *Органи публічної влади, публічна політика, публічні послуги, план відновлення України, структура органів публічної влади, система надання публічних послуг, якість публічних послуг.*

Постановка проблеми. Орієнтація України на європейську та євроатлантичну інтеграцію, ефективна робота та відновлення України у воєнний і післявоєнний період вимагає проведення реформ, що мають на меті забезпечити надання публічних послуг в сучасних умовах, наближення їх надання до відповідних стандартів та підвищення їх якості. Використання зарубіжного досвіду надання публічних послуг з метою впровадження його в практичну діяльність органів публічної влади України є вкрай необхідним на сучасному етапі. Для цього пропонуємо звернутися до досвіду зарубіжних країн світу, в яких надання публічних послуг є істотною складовою реалізації державно-владних повноважень органів публічної влади, та провести аналіз їх історичної складової.

Як цитувати: Красников Є. В. Реформування систем надання публічних послуг: світовий досвід. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 132–147. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-12>

In cites: Krasnykov, Ye.V. (2023). Reform of public service provision systems: worldwide experience. *State Formation*, no. 1 (33), 132–147. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-12> [in Ukrainian].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Взагалі, питання публічних послуг, що надаються органами публічної влади, розглядалися в працях багатьох авторів. Проте лише окремі їхні роботи стосуються зарубіжної практики в цій сфері. Серед них такі науковці, як В. Авер'янов, І. Голосніченко, В. Дзюнзюк, Н. Драгомирецька, В. Долечек, І. Коліушко, А. Ліпінцев, В. Корженко, Н. Мельтюхова, О. Поляк, В. Сороко, Т. Серьогіна, В. Тимощук, І. Тищенко, Г. Чміленко та інші. Стосовно підвищення ефективності публічних послуг у діяльності органів публічної влади в Україні, зокрема, використання для цього зарубіжного досвіду, то дане питання висвітлено лише фрагментарно у відповідних дослідженнях, і здебільшого минулих років. Це насамперед праці В. Дзюнзюк, І. Ковбас, В. Корженко, Н. Мельтюхова, Л.П риходченко, С. Телешун та ін. Отже, метою статті є висвітлення сучасного стану надання публічних послуг у зарубіжних країнах, зокрема оцінка їх ефективності, та визначення можливостей його використання в діяльності органів публічної влади в Україні.

Мета дослідження. Автор ставить перед собою за мету охарактеризувати досвід по наданню публічних послуг публічною адміністрацією зарубіжних держав, детальний аналіз якого дозволить запозичити та використати позитивні риси у вітчизняній практиці.

Виклад основного матеріалу дослідження. Якщо поглянути в історію, то можна побачити, що у дев'ятнадцятому столітті промислова революція в Західній і Північній Європі та Північній Америці принесла багатство позитивних змін. Було створено нове міське середовище, а з ним і нові соціальні потреби. Поєднання філантропії та приватних інтересів спонукало державу надавати послуги для добробуту своїх громадян. Всесвітньо відомий економіст Адам Сміт визначив публічні послуги, як послуги публічних інституцій та публічні роботи, які можуть бути у найвищій мірі корисними для всього суспільства, мають таку природу, що прибутки ніколи не зможуть окупити витрати на них будь-якій особі чи невеликій кількості осіб, і тому не очікується, що будь-яка особа або невелика кількість осіб коли-небудь будуть цього вимагати [14].

Функції публічної служби завжди визначаються певним законодавством, відповідно до якого (незалежно від країни) деякі сфери, такі як правопорядок, національна оборона і охорона навколишнього середовища, завжди залишаються за державою. Проте, ще у 1997 році Флінн [6] зазначив, що відмінності між приватними та державними громадськими організаціями більше не є чіткими. Приватні компанії іноді використовують державні активи для надання публічних послуг. Держава іноді орендує активи, які належать і управляються приватними компаніями. У Великобританії, наприклад, школи складають бізнес-плани, рекламують себе, щоб залучити учнів, розробляють інноваційні схеми фінансування, максимізують доходи, мінімізують витрати та розробляють «стратегічні підходи» для отримання «конкурентної переваги». У 1999 році Лоутон і Роуз [10] дійшли висновку, що приймати жорсткі

визначення управління публічними послугами не корисно, адже найважливіші відмінності між державною та приватною власністю виникають у забезпеченні ресурсами та підзвітності. А компетенції, необхідні для управління будь-якою організацією, що надає послуги населенню, однакові, незалежно від того, чи є ця організація приватною чи публічною.

Томкінс [15] розглядає публічні послуги як спектр. У цьому спектрі публічні послуги варіюються від тих, що надаються організаціями, які повністю належать приватним акціонерам, до тих, що надаються організаціями, які повністю перебувають у державній власності:

- благодійні організації;
- повністю приватні організації;
- спільні приватні та публічні підприємства;
- приватні організації, але регульовані державою;
- контрактні організації;
- публічні організації з керованою конкуренцією.

Організації публічного обслуговування з часом можуть рухатися як вгору, так і вниз за цим спектром власності. Залізничні послуги у Великій Британії, наприклад, перейшли від повністю приватних до повністю публічних, а потім знов до частково приватних. У Пакистані деякі лікарні перейшли від повністю публічного до спільного публічного та приватного фінансування. Зрозуміло, що керівники таких організацій мають змінювати їхню діяльність як наслідок такого переходу.

Не викликає жодного сумніву, що існує ряд суттєвих відмінностей між публічними та приватними організаціями. Публічні організації, наприклад, зазвичай мають політично визначені цілі, тоді як приватні організації, швидше за все, слідуватимуть «силам вільного ринку». Ч. Хенді [8] зазначив, що якби суспільство завжди слідувало ринковим силам, то люди, які не могли створити достатньо особистого багатства, щоб покрити власні витрати, були б викинуті із суспільства, експортовані або засуджені до смерті. Це ілюструє труднощі залишити деякі публічні послуги на милість нерегульованих ринкових сил. Ми повернемося до цієї проблеми в наступних розділах роботи.

Багато публічних послуг фінансуються за рахунок оподаткування, а не шляхом прямого стягнення плати з клієнтів. Навіть там, де існує плата за більшість медичних послуг у більшості країн Європи, послуги все одно надаються людям, які не можуть собі їх дозволити. Те, як працівники стягують плату за послуги, залежатиме від того, чи надає публічну послугу організація, що є благодійною, що належить місцевій громаді, національному уряду чи приватним акціонерам.

Публічні послуги можуть надавати і позавідомчі установи, якщо вони мають певні повноваження, визначені їхнім статутом. Публічні послуги також надаються регіональними та іншими територіальними органами влади, які мають повноваження встановлювати місцеві податки для фінансування

публічних послуг, наприклад, стягувати власний податок з продажів. Є також багато державних корпорацій, що також надають публічні послуги у певних сферах. Хоча ради державних корпорацій як правило призначаються через конкурс та/або урядом, вони зазвичай керують своїми справами без суворого контролю з боку політиків.

У різних країнах багато публічних послуг надаються квазі-автономними неурядовими організаціями – квангос (від QUANGOS). Багато квангос є приватними компаніями, які виконують функції, що раніше належали публічним організаціям. Квангос витрачають державні кошти, але не несуть прямої відповідальності перед громадськістю за те, як саме вони їх витрачають.

Наприкінці 1980-х – початку 1990-х років у багатьох країнах відбулись суттєві зміни щодо управління публічними організаціями та діяльністю публічних службовців. Найбільш яскраво дана ситуація проявилась у Великій Британії. Там так звані «нові праві» розробляли обґрунтування даних змін ще з початку 1970-х років. Потім ці ідеї підхопила прем'єр-міністр Маргарет Тетчер. Вона кинула виклик післявоєнному консенсусу про те, що уряд повинен фінансувати служби для боротьби зі «злом нестатків, убогості, хвороб, невігластва та неробства» (Звіт Беверіджа, 1942 р.). Політика, заснована на понятті «держава забезпечить», проводилася зі значним успіхом аж до міжнародної нафтової кризи 1973 року. У західних країнах післявоєнний період характеризувався стійким економічним зростанням, повною зайнятістю та стрімким зростанням обсягу послуг, що фінансуються за рахунок державних коштів. Економічна політика ґрунтувалася на ідеях Кейнса. Загалом, слід зазначити, що кейнсіанська економічна політика спрацювала успішно, незважаючи на вартість війни у В'єтнамі та вартість реформ «Великого суспільства» Ліндона Джонсона в Сполучених Штатах.

Але потім світ став змінюватись. Удар, який сигналізував про різке уповільнення темпів зростання державних послуг, що фінансуються державою, припав на 16 жовтня 1973 року. Представники п'яти арабських країн зустрілися з представником Ірану та підняли ціну на нафту до 5,12 доларів за барель. У грудні 1973 року вони знову підняли її, цього разу до 11,65 доларів, зробивши таким чином чотириразове збільшення за три місяці.

Внаслідок інфляції безробіття в західних країнах зросло до рівня, небаченого протягом 1940-х років. У 1979 році повалення шаха Персії (нині Іран) прискорило черговий шок цін на нафту. Інфляція в США досягла 10 %. США продали свої золоті резерви, і президент Картер був змушений звернутися за підтримкою до Міжнародного валютного фонду (МВФ). Контроль над заробітною платою та цінами не зміг стримати інфляцію. Пол Волкер був призначений головою Федерального резерву США з дорученням контролювати інфляцію, внаслідок чого за кілька тижнів закінчилася 30-річна кейнсіанська повна зайнятість і вступила в дію монетаристська політика Фрідмана.

Монетаристи пояснюють інфляцію надлишком грошей. Якщо в економіці занадто багато грошей, буде занадто багато витрат. Тому уряди повинні

зосередитися на контролі грошової маси. В іншому випадку уряд повинен залишити економіку в спокої, за винятком усунення речей, які можуть перешкоджати ефективній роботі ринку, наприклад обмежувальної практики профспілок або інших подібних організацій.

Зіткнувшись з інфляцією, викликаною високою ціною на нафту, західні уряди переосмислили своє прийняте як належне припущення про те, що витрати на публічні послуги можуть зростати відповідно до зростаючих потреб.

Коли Маргарет Тетчер було обрано в 1979 році, вона успадкувала рівень державних витрат, який не був прийнятним. Навіть її лівий попередник Джеймс Каллаган був змушений скоротити державні видатки як умову для отримання кредиту від Міжнародного валютного фонду (МВФ) [13]. Каллаган був змушений прийняти такий курс дій з економічних причин. До цього економічного імперативу пані Тетчер додала ідеологічне зобов'язання «згорнути соціальну державу». У цьому на неї вплинув Фрідріх Хайєк, який бачив європейську концепцію соціалістичної держави як «шлях до кріпацтва».

Слід згадати, що після Другої світової війни західні уряди прагнули уникнути повернення до високих рівнів бідності та безробіття, які спостерігалися в 1930-х роках. Тому вони втрутилися у багато сфер, контролюючи їх, раціоналізувавши багато публічних послуг і запровадивши субсидії та контроль над цінами в інших сферах.

Натомість Фрідріх Хайєк, Мілтон Фрідман та інші бачили в такому втручанні загрозу свободі особистості. У 1947 році вони зустрілися у Швейцарії та заснували «Товариство Мон-Пелерін» [6, с. 34], яке прагнуло просувати ринкову економіку та права людей. Вони застерігали від небезпеки соціалізму. В основі кампанії пані Тетчер, спрямованої на «згортання соціальної держави», було її власне переконання, що склалось у тому числі під впливом даних економістів, що втручання держави створило «культуру залежності». До цього вона додала особисту неприязнь до профспілок, які, на її думку, занадто домінували у багатьох галузях. Вона вважала, що публічні організації пронизані обмежувальною практикою.

Монетаристи, як і Фрідмен, стверджували, що публічні організації, які перебувають у державній власності, повинні бути піддані впливу ринкових сил, оскільки конкуренція призведе до більш ефективного розподілу державних ресурсів, ніж якби ресурси продовжували розподіляти професійні бюрократи. Аналізуючи політику тих часів, Флінн зазначив наступне: «Мотивом для створення ринків, незалежно від риторики, було не покращення розподілу ресурсів чи ефективності. Одним із мотивів було відсторонити політиків від рішень, які виявляться непопулярними» [3, с. 1].

І це може бути, оскільки у всьому світі між 1980 і 2000 роками саме «невидиму руку ринку» звинувачували в політично непопулярних рішеннях, таких як закриття бібліотек, шкіл чи лікарень. Замість політиків цапами-відбувайлами стали «неефективні менеджери». Менеджери публічних організацій зазнавали дедалі більшого тиску з метою більш ефективного

управління своїми організаціями. При цьому ще один аргумент на користь ринкового підходу полягав у тому, що він зробить професійно доміновані та нечутливі публічні служби більш чуйними. Це призвело до активного конфлікту керівників публічних організацій з професіоналами публічних організацій.

До початку 1980-х років у багатьох державних службах домінували професійні працівники, які знали, «що найкраще» для користувачів послуг. За словами Екворті та Хелфорда, які писали в 1999 році:

«Менеджерів традиційно вважали конформістами, егоїстами та кар'єристами, тоді як професіонали вважалися творчими, альтруїстичними та керованими етичним зобов'язанням або, принаймні, відданістю своєї професії як способу забезпечення статусу та привілеїв [там само, с. 2].

Менеджери вважалися підприємливими та керованими потребами ринку, тоді як професіонали мали бути більше стурбовані своїми технічними знаннями та потребами користувачів послуг. Навіть коли такі професіонали, як лікарі, вчителі та соціальні працівники, займали керівні посади, вони часто дотримувалися основних цінностей своєї професії. Але це не запобігло тому, що на керівні посади у публічному секторі поступово почали призначати менеджерів з приватного сектору. Фарнхем і Хортон [4] стверджували, що запровадження нового підходу, який згодом назвали Новим публічним менеджментом, стало способом кинути виклик владі професіоналів у публічному секторі. Наприклад, у Великобританії, після звіту Гріффітса в 1983 р., ця тенденція стала повсюдною.

Таблиця 1 показує різницю по деяких аспектах між менеджерами та професіоналами, хоча насправді відносини між менеджерами та професіоналами набагато складніші і визначаються не лише цими аспектами.

Таблиця 1

Поляризація між менеджерами і професіоналами

Table 1

Polarization between managers and professionals

Елементи	Менеджери	Професіонали
Цілі	Ефективність/прибуток	Ефективність/технічна здатність
Регулювання	Ієрархічне	Колегіальне/саморегулювання
Легітимність	Ієрархічний авторитет	Технічна експертиза
Контроль	Довіра/відповідність	Довіра/залежність
Відданість	Бюрократії	Професії
Клієнти	Корпоративні	Індивідуальні

Слід зазначити, що у період, який ми розглядаємо, крім ліберальної ідеології у багатьох європейських країнах була «модною» нео-марксистська ідеологія. Відповідно до цієї ідеології однією з цілей функціонування системи публічних послуг є підтримка власників багатства шляхом захисту їхньої

власності та надання їм здорової, освіченої, мобільної та соціалізованої робочої сили. Публічна служба повинна боротися зі збитками, завданими власниками багатств представникам своєї робочої сили. Марксист міг би стверджувати, що значна частина шкоди, завданої представникам робочої сили, є прямим наслідком нерівності, дискримінації та бідності, які часто характеризують життя тих, хто працює на тих, хто володіє багатством.

Капіталістичні економіки переживають економічні цикли підйому та спаду. З марксистської точки зору у періоди буму публічні послуги зростають, тому що збільшені заробітки працівників можуть оподатковуватись для фінансування розширення державних послуг, яких вони потребують. Коли економіка входить у цикл занепаду – як це не парадоксально, коли потреба в публічних послугах може бути більшою – для їх оплати стає менше податків, тому публічні послуги часто скорочуються. Під час економічного спаду професіонали, швидше за все, бажають розширити публічні послуги, щоб задовольнити зростаючі потреби населення. Але якщо потрібні скорочення, професіоналів зазвичай замінюють менеджерами. Тоді менеджери використовують інші критерії, такі як економія та ефективність, щоб скоротити послуги. Менеджери у публічних організаціях узаконюють ці скорочення, посиляючись на ринкові сили, тоді як професіонали продовжують посилятися на суспільні потреби і наполягають на збільшенні публічних послуг.

Але якби ми погодилися з цими міркуваннями, ми очікували б, що у відносинах між менеджерами та професіоналами домінуватиме конфлікт. Проте це лише один із шляхів розуміння стосунків між професіоналами та менеджерами публічного сектора. Насправді, можна розробити ефективні моделі співпраці та компромісу між професіоналами та менеджерами. На практиці цьому сприяв той факт, що поступово зростало визнання того, що кар'єрний розвиток професіоналів залежить не лише від оновлення професійного досвіду, але й від розвитку управлінської компетентності та кваліфікації. Це призвело до того, що професіонали в таких суспільно чутливих галузях як охорона здоров'я, освіта та соціальні послуги стали почуватись більш комфортно на керівних посадах [2].

Незважаючи на прихід в органи влади значної кількості менеджерів з приватного сектору у 1980-1990-ті роки, супроводжуючу цей процес риторику «згортання соціальної держави» та численні втручання, спрямовані на зміну структури публічних організацій та механізмів їхнього управління, видатки на підтримку соціальної держави у європейських країнах не зменшувались. Це було пов'язано з тим, що більшість людей цінують публічні послуги та заперечують проти скорочення державних видатків на їх забезпечення, хоча це і підриває певним чином політичну волю до реформ.

Як зазначив Флінн, причина нездатності суттєво зменшити роль держави у сфері соціального забезпечення така ж, як і причина створення цієї сфери: більшість людей користуються охороною здоров'я, освітою та соціальним забезпеченням, і лише невелика меншість може дозволити собі нехтувати державною підтримкою [6, с. 34].

Характерним тут є приклад Великобританії (див. табл. 2). Можна стверджувати, що без політичної волі Тетчер зменшити «залежність», витрати могли б зрости навіть більше, ніж вони зросли. За цей період кількість людей похилого віку серед населення зросла на 30 відсотків, і люди похилого віку мають потреби в державних послугах вище середнього.

У таблиці 2 порівнюються державні витрати Великобританії у відсотках від ВВП у 1981–1982 та 1995–96 роках [3]. Якщо виключити цифри щодо оборони та торгівлі, частка національного бюджету, витрачена на так звані статті «залежності від соціального забезпечення», насправді дещо зросла за роки правління Тетчер, хоча вона та її уряд всіляко виступали за скорочення соціальної держави.

З таблиці 2 видно, що у «залежних» сферах охорони здоров'я та соціальних послуг державні витрати – як частка ВВП Великобританії – фактично зросли на 8 відсотків. Це сталося незважаючи на те, що місцеві органи влади та менеджери охорони здоров'я та соціальних служб були під сильним контролем з боку центрального уряду щодо недопущення зайвих державних витрат на людей, які не мають на це право.

Таблиця 2
Соціальні витрати у Великобританії у 1981-82 та 1995-96 роках

Table 2

Social Expenditure in Great Britain 1981-82 and 1995-96

Сектор	1981–82 % ВВП	1995–96 % ВВП
Громадське здоров'я	6.2	6.9
Екологічні послуги	1.5	1.4
Соціальне забезпечення	17.7	18.9
Сільське господарство і рибальство	0,6	0,6
Закон і порядок	1.8	2.2
Допомога за кордоном	0,6	0,5
Освіта	5.4	5.1
Оборона	5.0	3.0
Торгівля	2.5	1.3
Транспорт	1.9	1.3
Житло	1.6	0,7
Спадщина	0,5	0,4
Різне	1.3	1.3

Поряд з цим організаціям громадського та приватного секторів було запропоновано розділити тягар задоволення соціальних потреб. Уряд заохочував нові розробки, пропонуючи відповідне фінансування, отримане з приватних джерел. Протягом двох десятиріч ідея так званої «сприятливої держави» підлягала різним інтерпретаціям: партнерство приватного, публічного та громадського секторів для надання публічних послуг; посягання на функції та обов'язки місцевого самоврядування; розвиток громадського управління або розширення можливостей індивідів бути менш пасивними споживачами послуг. Кларк і Стюарт [2] розглядали концепцію сприяючої держави як засіб покращення публічних послуг, зміцнення місцевої демократії та заохочення людей ставати більш активними громадянами. Деякі з методів активації, запропонованих Кларк і Стюарт, включали:

- передача надання послуг іншим організаціям;
- гранти урядовим агентствам для надання послуг;
- вступ у партнерство з іншими агентствами;
- контрахтування організацій громадського сектору;
- залучення організацій з приватного сектору.

Основною сферою, де було досягнуто справді «нового правого» порядку денного, була передача публічних організацій у приватну власність. У всьому світі такі різноманітні публічні послуги, як повітряний транспорт, автобусні послуги, пороми, електроенергія, водопостачання, телекомунікації тощо все частіше надаються приватними організаціями. Приватизація подібних послуг, які спочатку були державними, була пов'язана з перевагами вільного ринку. Хоча у різних країнах були і свої різні причини для цього: стримування влади профспілок, зменшення потреби в запозиченнях публічного сектора, створення ширшої коаліції власників, підвищення ефективності та покращення співвідношення ціни та якості в публічних послугах та інші. Також завжди існувала та існує спокуса використати надходження від приватизації для зменшення податків або збільшення соціальних витрат перед виборами. Так, протягом 1990-х років доходи від приватизації у Великобританії становили 7 мільярдів фунтів стерлінгів на рік.

Показово, що прагнення до приватизації публічних послуг охопило як країни, що розвиваються, так і промислово розвинені країни. Русійною силою було переконання, що приватизація та застосування практик управління приватним сектором підвищать ефективність публічного сектора. Але далеко не завжди ці переконання виявилися обґрунтованими. Наприклад, Кук і Кіркпатрік описали згубні наслідки приватизації в Пакистані та Таїланді [3]. Те ж саме ми можемо констатувати і стосовно України, де приватизація 1990-х призвела до виникнення такого негативного для розвитку держави явища як олігархат. Олігархи отримали, зокрема, контроль і над державними/природними монополіями.

Процес, коли державні монополії ставали приватними, відбувався у багатьох державах, але при цьому не завжди враховували, що «клієнти» послуг

водопостачання, наприклад, не можуть легко переходити від однієї водопровідної компанії до іншої. Зіткнувшись з цим деякі уряди намагалися створити регулюючі органи для моніторингу нових приватних власників старих публічних послуг. Були укладені договірні угоди, в яких визначено стандарти очікуваних публічних послуг.

Це відображало зростання споживацьких очікувань з боку людей, які користуються публічними послугами, але у свою чергу спровокувало подальше зростання їхніх очікувань, оскільки люди, які користуються державними послугами, почали поводитися більше як клієнти. Вони стали більш витонченими, більш розбірливими, більш наполегливими та менш підпорядкованими публічним службовцям. Вони очікували більше послуг і вони очікували, що ці послуги будуть кращої якості. Багаточисельні опитування, котрі проводились у 1990-ті роки, виявили, що більшість людей вважали, що організації, які надають публічні послуги, не відповідають їхнім очікуванням. Тому зусилля спрямовані на покращення якості публічних послуг були дуже важливими, причому громадськість все більше бажала брати участь у цьому процесі. Таку ж ситуацію ми все ще маємо в Україні.

Незважаючи на те, що багато змін спочатку були зроблені для досягнення певних політичних цілей, але існували і цілком об'єктивні підґрунтя для здійснення цих змін, чинники, що спонукали і досить спонукають до необхідності впроваджувати зміни як щодо самих публічних послуг, так і системи управління їхнім наданням. До таких чинників належать:

- скорочення державних видатків в одних сферах і збільшення в інших;
- акцент на громадськості як на клієнта та на виборі клієнта;
- заміна адміністраторів на менеджерів у публічній службі;
- розмиття між приватним і публічним секторами;
- демографічні зміни, такі як старіння;
- запровадження управління продуктивністю в діяльності органів публічної влади;
- впровадження інформаційних технологій в діяльність органів публічної влади;
- збільшення «розбірливості» громадян стосовно публічних послуг;
- вплив глобалізації на внутрішні ринки;
- масова приватизація об'єктів державної і муніципальної власності.

Під впливом цих чинників багато нових керівників органів влади, що прийшли до них з приватного сектору, були змушені спочатку працювати в структурах, які не були сумісні з їхнім «професіоналізмом», але згодом дана ситуація почала змінюватись, оскільки змінювались самі органи влади. Цьому також сприяло залученню молоді на публічну службу та активних громадян до управління публічними послугами. Дехто з дослідників назвав процеси змін, що відбувались, «третім шляхом», який не був поляризований політикою лівих чи правих, аргументами щодо необхідності переважання державної чи приватної

власності, суперечливими цінностями менеджерів і адміністраторів на публічній службі. І саме «нові» менеджери публічної служби повинні були розвинути свою здатність розуміти та впроваджувати зміни.

Вище ми здебільшого апелювали до досвіду *Великобританії*, але подібні процеси по суті переходу від бюрократичної моделі публічного управління до моделей нового публічного менеджменту відбувались й в інших країнах, досвід яких може бути корисним для України, оскільки підвищення якості публічних послуг і зміна підходів до їх надання є для нашої держави актуальною потребою.

Австралія та Нова Зеландія.

У 1996 році Ферлі та ін. [5] акцентували на зростанні ролі менеджерів у публічних службах у всьому світі, хоча визнавалось, що ролі менеджерів відрізнялися залежно від місцевої історії, культури та політичного керівництва. Це говорило про той факт, що стиль управління не був узгоджено пов'язаний з якоюсь однією політичною ідеологією, тобто «нове» управління публічними службами стало відображенням змін, які виходили за межі політики.

І в Новій Зеландії, і в Австралії запровадження нових підходів (підходів нового публічного менеджменту) до надання публічних послуг було впроваджено лівими урядами, зокрема, сформованими Лейбористською партією Нової Зеландії, через їх прагнення підвищити ефективність і підзвітність органів публічної влади. Це передбачало поділ публічних послуг на основі комерційної та некомерційної діяльності, перехід від централізованих до місцевих послуг і, у деяких випадках, запровадження оплати за результатами роботи.

Зіфчак [16] порівняв зміни, що здійснювались у відповідності до програми «Наступних кроків» у публічній службі Великобританії зі змінами, які були впроваджені в Австралії в рамках Ініціативи вдосконалення фінансового менеджменту в публічному секторі. За результатами порівняння він дійшов висновку, що містер Хоук в Австралії та місіс Тетчер у Великобританії переслідували схожі цілі, хоча підхід Хоука до реформ він охарактеризував як більш консенсусний. Зіфчак вважав, що саме тому реформи публічної служби в Австралії були більш обдуманими, краще розробленими та прозорішими, ніж у Великобританії.

Сполучені Штати Америки.

В одній зі своїх праць Поллітт [12] зміг продемонструвати, що деякі реформи публічної служби в США (зокрема за часів президентства Картера) передували президентству Рейгана, але саме за його часів було зроблено найбільше для переходу до «нового публічного менеджменту». Втім процеси реформування відбувались і пізніше. Так, багато реформ було впроваджено президентом Клінтоном, які, до речі, ґрунтувались на роботі Осборна та Геблера [11]. Ці відомі дослідники у сфері публічного управління закликали до «перевинаходження уряду» та наголошували на ролі держави радше як стимулювача, а не безпосереднього надавача публічних послуг. Хоча Клінтон

був демократом, а не республіканцем, він все ж виступав за більш підприємницькі, децентралізовані та гнучкі публічні послуги з сильною орієнтацією на споживача. Він хотів, щоб це поєднувалося з традиційними цінностями публічної служби, такими як чесність і підзвітність. Наступний уривок можна легко прийняти за тезу республіканців, але він взятий з роботи Осборна та Геблера – політичних радників президента Клінтона.

Більшість підприємницьких урядів сприяють конкуренції між постачальниками послуг. Вони розширюють можливості громадян, витісняючи контроль з бюрократії в громаду. Вони вимірюють ефективність своїх агентств, зосереджуючись не на вкладах, а на результатах. Вони керуються своїми цілями – своїми місіями – а не своїми правилами та положеннями. Вони переосмислюють своїх клієнтів як споживачів і пропонують їм вибір. Вони децентралізують владу, створюючи уряд участі. Вони віддають перевагу ринковим механізмам, а не бюрократичним. І вони зосереджені не просто на наданні публічних послуг, а й на стимулюванні всіх секторів – публічного, приватного та громадського – до дій для вирішення проблем громади [11, с. 20].

Цей заклик до створення підприємницького уряду відображав розчарування у традиційному публічному управлінні та необхідність створення та впровадження нових підходів до управління публічними послугами в США.

Нідерланди, Швеція, Франція, Німеччина, Австрія та Швейцарія.

У 1996 році Флінн і Штрель [7] провели порівняльне дослідження того, як здійснюється управління публічними службами у Великобританії, Нідерландах, Швеції, Франції, Німеччині, Австрії та Швейцарії. Хоча вони зазначили, що можна визначити багато особливостей нового публічного менеджменту (покращена підзвітність, більш автономні децентралізовані послуги, визначення чітких цілей діяльності, використання показників ефективності та результативності, скорочення витрат і впровадження елементів конкуренції), вони застерegli від припущення, що практика публічного управління у різних європейських країнах є однорідною. Відмінності у сприйнятті діяльності держави, відмінності в політиці та культурі породили різноманітність підходів до управління публічними послугами. Практика управління суттєво залежала від місцевого контексту. Наприклад, Німеччина, Австрія та Швейцарія керували публічними службами через класичну централізовану бюрократію, яка виконувала функції, визначені законом. У той же час, у Швейцарії федеральному уряду конституційно заборонено брати на себе функції, які можуть виконуватися на регіональному рівні, чого не існує у Німеччині, яка також є федеративною державою.

Країни, що розвиваються.

До кінця 1980-х публічні служби більшості країн, що розвиваються, характеризувалися традиційними моделями державного управління (до речі, це було притаманно і СРСР). У багатьох випадках це була колоніальна спадщина. Після здобуття незалежності в таких країнах, як Індія, Кенія та Зімбабве,

ситуація не змінилась, оскільки багато публічних службовців нижчого рівня посіли посади вищого рівня. За словами Хьюза, риси, які працювали на Заході, зокрема політичний нейтралітет і непідкупність, не були дотримані в Третньому світі. Бюрократія, зберігаючи зовнішній вигляд та інститути традиційної бюрократії, обслуговувала певні еліти, етнічні чи релігійні інтереси. Але, перш за все, вона служила само собі [1].

Проте після закінчення холодної війни в середині 1980-х років більшість країн світу, що розвивається, відкинули соціалізм як панівну ідеологію і почали застосовувати підходи до управління публічними послугами, подібні до нового публічного менеджменту на Заході. Була запроваджена ринкова економіка та заохочувалась участь у світовій торговій системі. Світовий банк і Міжнародний валютний фонд виступали за приватизацію державних активів і скорочення державних видатків. У Малайзії, наприклад, було запроваджено Загальне управління якістю та Хартії клієнтів.

Усі ці зміни, які визначені вище і які були, у певному сенсі, загальносвітовими, не могли не вплинути на таку важливу складову організацій, що надають публічні послуги, як їхня структура, адже відповідно до теорії і практики менеджменту організаційні структури створюються таким чином, щоб найкраще забезпечити досягнення організаційних цілей. Якщо змінюються цілі, то мають змінюватись і організаційні структури.

Проведений зазначеними авторами аналіз можна узагальнити по декількох позиціях:

1. Децентралізація: Ступінь децентралізації був різний. Там, де уряди були стурбовані збереженням однакового та рівного доступу до послуг, як, наприклад, у сфері освітніх послуг у Франції та Австрії, зберігався сильний центральний контроль, а місцева автономія була обмежена.

2. Підзвітність: Флінн і Штрель висловили у своїй праці серйозне занепокоєння через плутанину стосовно того, хто перед ким, за що і коли відповідає. У Нідерландах, наприклад, було незрозуміло, хто відповідатиме за погіршення якості публічних послуг на муніципальному рівні, якщо бюджетних коштів виявиться недостатньо.

3. Управління персоналом: у всіх розглянутих країнах на той час відзначалось збільшення інвестицій у розвиток і навчання працівників, які надають публічні послуги. Була визначена зростаюча орієнтація на обслуговування клієнтів. При цьому не всі навчальні програми стосувалися питань управління послугами та орієнтації на клієнта; наприклад, були поширеними тренінги для сприяння розвитку активної громадянської позиції, що вважалось важливим для забезпечення надання якісних публічних послуг.

4. Управління фінансами: звичайним явищем було зосередження на бюджетуванні, причому, відбувався відхід від традиційних для публічного сектора підходів до складання бюджету. У цілому ж, зміни в управлінні фінансами в усіх країнах підкреслили важливість бізнес-планування та вимірювання ефективності діяльності органів публічної влади.

5. Взаємодія з приватним сектором: автори знайшли докази того, що публічні служби в багатьох країнах розчарувались дією ринкових сил і ринковою конкуренцією, що зазвичай було пов'язано з неспроможністю ринків забезпечити обіцяні покращення. Через це, наприклад, у Новій Зеландії, Нідерландах і Швеції політики почали наголошувати на неконкурентних способах покращення ефективності організацій, що надають публічні послуги. Від країни до країни наводяться різні причини. У Великій Британії, у свою чергу, було відзначено високий рівень витрат, пов'язаних із складанням та адмініструванням контрактів на надання публічних послуг приватними організаціями.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Незважаючи на те, що багато змін, спрямованих на підвищення якості публічних послуг, спочатку були зроблені для досягнення певних політичних цілей, але існували і цілком об'єктивні підґрунтя для здійснення цих змін, чинники, що спонукали і досить спонукають до необхідності впроваджувати зміни як щодо самих публічних послуг, так і системи управління їхнім наданням. До таких чинників належать: скорочення державних видатків в одних сферах і збільшення в інших; акцент на громадськості як на клієнта та на виборі клієнта; заміна адміністраторів на менеджерів у публічній службі; розмиття між приватним і публічним секторами; демографічні зміни, такі як старіння; запровадження управління продуктивністю в діяльності органів публічної влади; впровадження інформаційних технологій в діяльність органів публічної влади; збільшення «розбірливості» громадян стосовно публічних послуг; вплив глобалізації на внутрішні ринки; масова приватизація об'єктів державної і муніципальної власності.

Стаття надійшла до редакції 20.05.2023 р.

Стаття рекомендована до друку 24.06.2023 р.

Krasnykov Ye. V.,

Candidate of Science in Public Administration,

Deputy Chief of the 155th Military Representation of the Ministry of Defense of Ukraine,

Kharkiv, Ukraine

e-mail: krasnykov_evgen@ukr.net

<https://orcid.org/0009-0008-6137-9401>

FORM OF PUBLIC SERVICE PROVISION SYSTEMS: WORLDWIDE EXPERIENCE

Abstract. Ukraine's orientation towards European and Euro-Atlantic integration, effective operations, and the recovery of Ukraine during wartime and the post-war period require reforms aimed at providing public services in modern conditions, aligning their provision with relevant standards, and improving their quality. This publication addresses the necessity of studying global practices in public service delivery to develop recommendations for enhancing their quality under contemporary circumstances in Ukraine.

The analysis conducted in the publication can be summarized from several perspectives:

1. Decentralization: the degree of decentralization was different. Where governments were concerned with maintaining same and equal access to services, such as in education services in France and Austria, strong central control was maintained, and local authority was limited.

2. Accountability: N. Flynn and L. Strehl expressed serious concern in their work about the confusion regarding who is accountable to whom, for what, and when. In the Netherlands, for example, it was unclear who would be responsible for the deterioration of the quality of public services at the municipal level if budgetary funds proved to be insufficient.

3. Personnel Management: In all the countries considered at that time, there was an increase in investments in the development and training of public service providers. A growing customer-oriented approach was identified. However, not all training programs focused on service management and customer orientation. For instance, training to promote the development of an active citizenship formation was widespread, which was considered important for ensuring the provision of quality public services.

4. Financial Management: Budgeting was a common practice, and there was a departure from traditional approaches to public sector budgeting. Overall, changes in financial management in all countries highlighted the importance of business planning and measuring the effectiveness of public authorities' activities.

5. Interaction with the Private Sector: The authors found evidence that public services in many countries were disillusioned with market forces and market competition, often associated with the inability of markets to deliver promised improvements. As a result, in countries such as New Zealand, the Netherlands, and Sweden, policies began to emphasize non-competitive ways of enhancing the efficiency of public service organizations. Different reasons are cited from country to country. In the UK, for instance, a high level of expenses related to contracting and administering public service delivery contracts by private organizations was noted.

Despite many changes aimed at improving the quality of public services, which were initially made to achieve specific political goals, there were also entirely objective grounds for implementing these changes. Factors driving and continuing to drive the necessity of introducing changes both to the public services themselves and to the management systems of their provision including: reduction of government expenditures in some areas and their increase in others; emphasis on the public as a client and customer choice; replacement of administrators with managers in the public service; blurring the lines between private and public sectors; demographic changes such as aging; introduction of performance management in public authority activities; adoption of information technologies in public authority activities; increased citizen discernment regarding public services; the influence of globalization on domestic markets; extensive privatization of state and municipal property.

Keywords: *Public authorities, public policy, public services, Ukraine recovery plan, public authority structure, public service delivery system, quality of public services.*

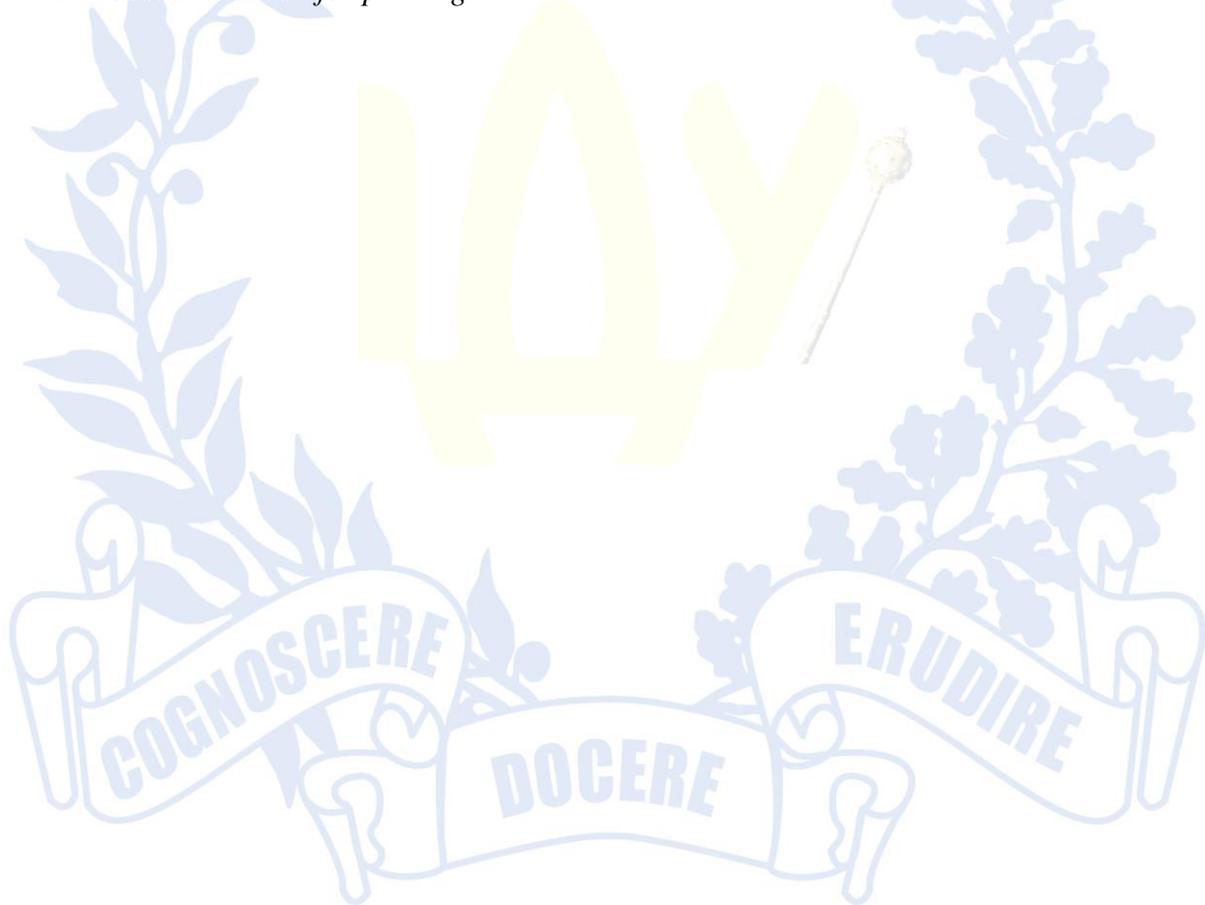
REFERENCES

1. Chris Ham, Director of Health Services Management. Birmingham University. Cited in the Guardian (18 February 1998).
2. Clarke, M. and Stewart, J. (1990). General Management in Local Government: Getting the Balance Right. Longman, p. 6.
3. Exworthy, M. and Halford, S. (1999). Professionals and the New Managerialism in the Public Sector. Open University Press.
4. Farnham, D. and Horton, S. (1996). Managing the New Public Services. Macmillan.
5. Ferlie, E., Ashbourn, L., Fitzgerald, L. and Pettigrew, A. (1996). The New Public Management in Action. Oxford University Press.
6. Flynn, N. (1997). Public Sector Management. Prentice Hall.
7. Flynn, N. and Strehl, L. (1996). Public Sector Management in Europe. Prentice Hall.

8. Handy, C. (1997). *The Hungry Spirit*. Ransom House, p. 18.
9. Haynes, R.J. (1980). *Organisational Theory and Local Government*. Allen & Unwin.
10. Lawton, A. and Rose, A. (1999). *Public Services, Management*. FT/Prentice Hall, 293 p.
11. Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government. How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.
12. Pollitt, C. (1993). *The New Managerialism in the Public Services: the Anglo-American Experience*. Basil Blackwell.
13. Sloman, J. (1991). *Economics*. Harvester Wheatsheaf, p. 408.
14. Smith, A. (1876). *The Wealth of the Nations*. Book V, Chapter 1, Part III.
15. Tomkins, C.R. (1987). *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*. Kegan Paul.
16. Zifcack, S. (1994). *New Managerialism. Administrative Reform in Whitehall and Canberra*. Oxford University Press, p. 172.

The article was received by the editors 20.05.2023.

The article is recommended for printing 24.06.2023.



DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-13>

УДК 336.71

Веретельніков Ігор Олегович,*аспірант кафедри економічної політики та менеджменту,
навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»**Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна**e-mail: ioveretelnikov@gmail.com <https://orcid.org/0009-0003-5125-6487>*

СВІТОВІ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОГО СЕКТОРА

Анотація. Вивчення та систематизація зарубіжного досвіду організації функціонування банківської системи, дослідження ролі у цьому процесі держави, визначення найкращих практик, які можуть бути застосовані в Україні, є актуальним напрямком наукових розвідок.

Основним критерієм класифікації моделей державного регулювання банківського сектору визначено ступінь втручання держави у банківську діяльність. На підставі аналізу досліджень щодо підходів до класифікації моделей державного регулювання банківського сектору та з врахуванням найбільш розповсюджених у країнах світу практик, запропоновано виділяти ліберальну, європейську, американську, змішану, перехідну та ісламську моделі державного регулювання банківського сектору. Систематизовано основні характеристики моделей та оцінено можливості їх застосування в Україні.

Визначено, що з урахуванням необхідності підтримання стабільності та уникнення ризиків, європейська модель є більш відповідною для умов України. Активна роль держави у регулюванні може сприяти запобіганню фінансовим кризам та забезпеченню надійності банків. Змішана модель, яка дозволяє комбінувати елементи різних моделей, може допомогти створити гнучкі регуляторні рамки, що враховують унікальні аспекти української економіки та фінансової системи. В умовах воєнного стану найбільш прийнятною є перехідна модель, для якої характерне сильне державне втручання для стимулювання розвитку та фінансового включення.

У дослідженні проаналізовано ступінь придатності запропонованих моделей в умовах війни у розрізі пріоритетних завдань держави щодо регулювання банківського сектору в умовах воєнного стану, а саме забезпечення стабільності та надійності, ефективності та гнучкості, стимулювання економіки та відновлення, мінімізації ризиків, захисту фінансових інтересів громадян.

Напрямок подальших наукових розвідок може стати теоретичне обґрунтування ролі та функцій центрального банку у системі державного регулювання банківського сектору, а також розробка механізмів підвищення його ефективності в умовах воєнного стану.

Ключові слова: *банківський сектор, державне регулювання, моделі державного регулювання, ліберальна модель, європейська модель, американська модель, змішана модель, перехідна модель, ісламська модель.*

Як цитувати: Веретельніков І. О. Світові моделі державного регулювання банківського сектору. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 148–162. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-13>

In cites: Veretelnikov, I.O. (2023). Global models of state regulation of the banking sector. *State Formation*, no. 1 (33), 148–162. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-13> [in Ukrainian].

Постановка проблеми. Роль та значення банківського сектору у економічному та суспільному розвитку держави важко переоцінити. Мобілізація капіталу, надання кредитів та інших фінансових послуг юридичним та фізичним особам, забезпечення загальної ліквідності економіки, обслуговування платежів, надання послуг зі зменшення фінансових ризиків, створення робочих місць – це далеко не повний перелік функцій, які виконують банки у сучасних умовах, являючись одним з ключових елементів економіки. Крім цього, в межах реалізації своєї місії, банки взаємодіють з іншими секторами для стимулювання сталого економічного та суспільного розвитку.

В Україні вже склалися певні традиції організації банківської діяльності та сформувалися механізми державного регулювання банківського сектора, які закріплені у чинному законодавстві [8, 9]. Однак виклики сьогодення, зокрема загрози та наслідки повномасштабної війни, вимагають постійного перегляду усталених механізмів з метою їх вдосконалення та адаптації до умов, що склалися. З огляду на це, вивчення зарубіжного досвіду державного регулювання банківської діяльності є актуальним та своєчасним з кількох причин:

1. Зарубіжні країни вже мають успішні моделі та регуляторні підходи, які можуть бути використані в Україні для вдосконалення власної системи. Вивчення їхнього досвіду дозволяє уникнути помилок та використовувати ефективні підходи.
2. Глобалізація та взаємодія фінансових ринків створюють виклики, які можна краще зрозуміти та вирішити, вивчаючи досвід інших країн.
3. Регулювання та нагляд за банківським сектором мають на меті забезпечення фінансової стабільності. Вивчення, як інші країни реагують на фінансові кризи та стрес-ситуації, може служити джерелом цінної інформації.
4. Багато країн пристосовують свої закони та регуляції до міжнародних стандартів, таких як базельські норми щодо капіталу. Знання того, як це роблять інші країни, може сприяти адаптації відповідних вітчизняних стандартів.
5. Вивчення досвіду інших країн може інспірувати до впровадження новаторських підходів та покращень в регулюванні, що сприяє розвитку та підвищенню конкурентоспроможності.

Отже, вивчення та систематизація зарубіжного досвіду організації функціонування банківської системи та ролі у цьому процесі держави, визначення найкращих практик, які можуть бути застосовані в Україні, є актуальним напрямком наукових розвідок, результати яких стануть міцним теоретико-методологічним підґрунтям для удосконалення вітчизняної системи регулювання банківської діяльності, зменшення ризиків та сприяння сталому фінансовому розвитку з врахуванням викликів воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вивчення досвіду зарубіжних країн у сфері державного регулювання банківської діяльності, опрацювання методологічних підходів до класифікації існуючих у світі моделей є предметом досліджень низки вчених, серед яких М. Гойванюк [1], І. Д'яконова [2],

М. Коваленко [3], Є Мехтієв [4], С. Мошенський [5], С. Науменкова та В. Міщенко [6], О. Присяжнюк [7], М. Самсонов [10], І. Устинова та Ю. Полторацька [12], та ін. Особливості державного регулювання банківського сектора в умовах євроінтеграції є предметом наукових пошуків О. Целуйко [13], М. Щеглюк [14], та ін.

Підходи до класифікації моделей державного регулювання банківського сектора, які пропонуються у науковій літературі, досить різноманітні. Так, М. Гойванюк зазначає, що у кожній системі регулювання та нагляду в банківському секторі світу у якості ключових компонентів виступають: орган, який виконує роль регулятора, функції і об'єкти регулювання [1]. І саме ці елементи регулярно розглядаються як основні критерії класифікації для національних систем банківського регулювання та нагляду. Одним із традиційних підходів до класифікації, на думку М. Гойванюка, є розподіл за "секторальним обхватом", в межах якого визначаються три основні моделі організації банківського регулювання та нагляду:

1) модель, відома як "єдиний фінансовий орган управління", передбачає централізований нагляд за всіма секторами фінансової системи, включаючи банківський, страховий та фондовий сектор (застосовується в таких країнах, як Австрія, Німеччина, Японія, Швеція та Велика Британія);

2) "модель двох вершин", передбачає об'єднання регулювання та нагляду двох секторів фінансового посередництва (пруденційний нагляд та прозорість ведення бізнесу) під єдиною владою (використовується, наприклад, в Нідерландах);

3) "секторна" модель передбачає, що окремий орган відповідає за нагляд у кожному конкретному фінансовому секторі [1].

Подібний підхід пропонує також С. Мошенський, виділяючи три основні моделі спеціального нагляду за діяльністю як банківських, так і небанківських фінансових інститутів: модель розподіленого регулювання, модель мегарегулятора та традиційно-секторну модель [5, с. 91].

М. Присяжнюк при аналізі моделей державної регулятивної політики для банківського сектору України цілеспрямовано розглядає три ключові аспекти:

– встановлення простої та зрозумілої схеми регулювання взаємин у банківській сфері;

– використання міжнародного досвіду та глобальних тенденцій у підвищенні регулятивного контролю у банківському секторі;

– розвиток ефективної системи саморегулювання вітчизняних комерційних банків наряду зі зміцненням державного регулювання [7].

Е. Мехтієв у своєму дослідженні визначив особливості зарубіжного досвіду державного регулювання банківської діяльності, розглянувши чинну практику щодо вирішення питання організаційної структури регулятора банківської діяльності, підбору адекватних інструментів регулювання, обмеження певних ризикових видів діяльності, підвищення рівня довіри населення до банківського сектора [4].

З метою забезпечення принципу комплексності при дослідженні основних світових тенденцій розвитку банківського нагляду М. Самсонов запропонував розглядати їх з функціональної (змістовної), інституційної (організаційної) та методологічної точок зору [10].

На підставі аналізу [15; 16], І. Д'яконова підкреслює, що моделі регулювання банків повинні мати теоретичне підґрунтя у сфері фінансового посередництва, моделювати ситуації на ринку, які можуть призвести до втручання держави у банківські справи, передбачати запобіжники масовому відтоку вкладів за допомогою регулятивних заходів та механізми забезпечення ефективності цих заходів, підтверджувати доцільності втручання державних регуляторів у банківську діяльність [2].

У комплексному дослідженні М. Коваленка [3], вивчення міжнародного досвіду стосовно підходів до державного регулювання банківського сектора було проведено за кількома напрямками, зокрема:

- аналіз наявних у світі моделей організаційної структури державного регулювання фінансової сфери в цілому та вивчення їх впливу на функціонування банківського сектору;
- дослідження сучасних світових тенденцій, що стосуються ступеня підконтрольності центрального банку виконавчій та законодавчій владі країни;
- розгляд можливостей використання центрального банку у якості агента економічного розвитку країни;
- визначення мотивів, згідно з якими держава встановлює вимоги щодо дотримання банківськими установами релігійних аспектів [3, с. 23–24].

Отже, у вітчизняній науковій думці простежуються досить різноманітні підходи, єдина усталена класифікація моделей державного регулювання банківського сектора відсутня, що вимагає здійснення подальших наукових розвідок у цій сфері.

Мета дослідження – запропонувати класифікацію моделей державного регулювання банківського сектора та визначити переваги та недоліки їх використання в сучасних умовах в Україні з врахуванням викликів воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. На думку І. Д'яконової, державне регулювання діяльності економічних суб'єктів – це об'єктивний процес, підставою якого є окреслення меж, що здійснюється за допомогою методів та відповідних їм інструментів, які є в розпорядженні державних органів влади, для досягнення бажаного економічного і соціального ефекту [2].

У свою чергу, банківське регулювання представляє собою комплексне явище, що охоплює діяльність банківських установ. Суб'єктами цього процесу є органи державної влади, інші юридичні та фізичні особи, а також їх об'єднання, які формують формальні та неформальні правила функціонування банків, що визначають правила гри в цій сфері. Зокрема, М. Суржинський банківське регулювання визначає як складну, багатоаспектну категорію, яка, з одного боку, є функцією державного управління, щодо якої вона виступає засобом реалізації політики держави, а з іншого – як управлінську діяльність, що має свої методи,

способи, форми реалізації [11]. С. Науменкова та В. Міщенко трактують банківське регулювання більш вузько, вкладаючи у це поняття виключно розробку й видання уповноваженими органами на підставі законів нормативно-правових актів, що регламентують види і способи банківської діяльності [6].

Беручи за основу запропоновані визначення, пропонуємо підійти до класифікації моделей державного регулювання банківського сектора з позиції визначення меж між втручанням держави у банківську діяльність і забезпеченням ринкової саморегуляції цієї сфери.

На підставі аналізу досліджень щодо підходів до класифікації моделей державного регулювання банківського сектора та з врахуванням найбільш розповсюджених у країнах світу практик, пропонуємо виділяти ліберальну, європейську, американську, змішану, перехідну та ісламську моделі державного регулювання банківського сектора. Розглянемо детальніше їх особливості.

1. Ліберальна (дерегульована) модель.

Ліберальна (дерегульована) модель державного регулювання банківського сектора характеризується мінімальним втручанням держави в операції та управління банківською системою. Суб'єкти ринку, такі як банки та фінансові установи, мають велику свободу в управлінні своєю діяльністю, включаючи прийняття стратегічних рішень та визначення рівня ризику.

В основі цієї моделі лежить віра в ефективність ринкових механізмів. Ринок вважається здатним до саморегулювання, а конкуренція – важливим стимулом для покращення. Роль держави зводиться переважно до базового нагляду, який може включати контроль за дотриманням банками мінімальних стандартів, забезпеченням достатньої прозорості та заходів, спрямованих на уникнення системних ризиків. Однією з головних функцій держави в цій моделі є забезпечення стабільності фінансової системи, що може включати в себе запобігання системним кризам та забезпечення ліквідності ринку в разі потреби. Банки самостійно страхуються від ризиків, і ринкові механізми використовуються для вирішення фінансових проблем.

Для моделі характерний ліберальний підхід до інновацій, при якому допускається велика свобода для інновацій та розвитку нових продуктів та послуг.

Таким чином, ця модель може бути ефективною в умовах достатньо розвинених ринків, де конкуренція, прозорість та саморегулювання можуть сприяти оптимальному функціонуванню банківської системи. Однак, враховуючи потенційні ризики та нестабільність фінансових ринків, існує необхідність дотримання балансу між вільністю ринків та необхідністю стабільності, щоб уникнути можливих криз та коливань.

2. Європейська модель.

У європейській моделі держава зазвичай грає активну роль у регулюванні та надгляді за банківським сектором, зокрема це може включати суворі вимоги до капіталу, ліквідності та обмеження на ризиковані операції. Для забезпечення стабільності та надійності банків вимагаються високі рівні капіталу, згідно з якими банки повинні мати достатньо капіталу, щоб покрити можливі втрати та

забезпечити стійкість у складних економічних умовах. Європейська модель може включати жорсткі вимоги до ліквідності, щоб підвищити вірогідність виконання банками своїх зобов'язань навіть у складних умовах ринку. Для зменшення ризиків модель може передбачати обмеження на певні ризиковані операції банків, наприклад, в області інвестицій чи міжнародних фінансових операцій.

Європейські країни часто використовують системи гарантій та страхування депозитів, щоб захистити інтереси клієнтів та забезпечити стабільність банківської системи. Тому наявність системи гарантій та страхування депозитів можна вважати однією з особливостей даної моделі.

Країни, що застосовують європейську модель, активно співпрацюють з міжнародними фінансовими організаціями для вдосконалення стандартів та практик у сфері банківського регулювання. Більше того, у рамках Європейського Союзу розробляються та впроваджуються єдині стандарти та норми для банківського сектору.

Для розвинених країн Європейського союзу характерна наявність "єдиного фінансового органу управління" (single financial authority). Це означає, що регулювання та нагляд за всіма секторами національної фінансової системи, включаючи банківський, сектор страхування та цінних паперів, здійснюється єдиним наглядовим органом. Цей єдиний орган регулювання несе відповідальність за стійкість фінансової системи країни та впровадження уніфікованих підходів і механізмів банківського нагляду. Модель "єдиного нагляду" розвивається, зокрема, у країнах, таких як Австрія, Німеччина, Японія, Швеція та Велика Британія [12, с. 88]. Отже, для європейської моделі характерно виділення ролі Центрального банку, який може відігравати ключову роль у макропруденційному надгляді та координації міжнародних стандартів.

Таким чином, європейська модель дозволяє забезпечити високий рівень стабільності у фінансовому секторі, але вимагає значного втручання держави та дотримання жорстких нормативів, що може впливати на гнучкість та інновації в банківській сфері.

3. Американська модель.

В США держава також відіграє важливу роль у регулюванні, але це зазвичай поєднано з більшим ступенем ринкової конкуренції. Органи регулювання встановлюють правила, але залишають простір для конкуренції та інновацій, що дозволяє банкам бути гнучкими та реагувати на зміни в економіці.

В Сполучених Штатах регулювання банківського сектору розділено між різними органами, такими як Федеральна резервна система, Офіс контролю за валютним обігом, та Федеральне управління з питань страхування вкладів, що створює систему деконцентрації влади та різноманіття підходів.

Американський підхід до організації банківського регулювання є прикладом так званої моделі «двох вершин». Система нагляду і регулювання комерційних банків у США відрізняється від схожих систем інших країн своєю відносно складною структурою. Основні контролери банківської діяльності в країні – Федеральна резервна система, Федеральна корпорація страхування депозитів та

Управління контролера грошового обігу. Важливо зауважити, що, хоча ці організації є ключовими регуляторами фінансової системи США, між ними укладено угоду щодо уникнення дублювання функцій. Нагляд за ощадними банками та кредитними спілками в США виконується двома додатковими регуляторами: Управлінням з нагляду за ощадними установами (Office of Thrift Supervision) і Національною асоціацією кредитних спілок (National Credit Union Association). Крім того, виникли та ефективно функціонують регулюючі органи на рівні штатів і інші федеральні органи [12, с. 89].

Банки в США мають більше простору для саморегулювання та визначення власних стратегій. Це може сприяти конкуренції та розвитку інновацій.

Незважаючи на конкуренцію, державні органи, такі як Федеральна резервна система, які відіграють важливу роль у збереженні фінансової стабільності та вживанні заходів для запобігання фінансовим кризам. Система також підтримує локальні та регіональні банки, що сприяє більшому різноманіттю та конкуренції в банківському секторі.

Особливістю моделі є важливий акцент на прозорості та відкритості в регулюванні, зокрема, публічність інформації про фінансовий стан банків.

Висока технологічна інтенсивність фінансового сектора в США підтримує інновації, такі як FinTech та інші технологічні рішення. Таким чином, завдяки сприянню гнучкості, система регулювання легше може адаптуватися до змін в економіці та фінансовому секторі.

Отже, американська модель забезпечує баланс між державним регулюванням та конкуренцією, що дозволяє банкам бути більш гнучкими, але при цьому забезпечує фінансову стабільність та ефективність системи.

4. Змішана модель.

Деякі країни обирають гібридний підхід, поєднуючи елементи різних моделей, використовуючи їх переваги, тим самим створюючи більш гнучкий та адаптивний підхід до регулювання.

З одного боку, держава встановлює стандарти для забезпечення стабільності та надійності фінансової системи, що може включати обов'язкові вимоги до капіталу, ліквідності та інші нормативи. З іншого боку, держава залишає більше простору для конкуренції в інших аспектах банківської діяльності. Це може включати ринкові стратегії, тарифні плани та інші аспекти, які можуть сприяти інноваціям та конкурентоспроможності.

Деякі країни можуть застосовувати сегментацію ринків, де для різних сегментів (наприклад, роздрібний та корпоративний банкінг) застосовуються різні правила та стандарти.

Незважаючи на більш конкурентний підхід, головною метою залишається забезпечення фінансової стабільності та запобігання кризам.

Перевагою змішаної моделі є те, що вона дозволяє державі швидше адаптуватися до змін в економіці та фінансовому секторі, оскільки може фокусуватися на конкретних аспектах, де регулювання є більш критичним.

Для змішаної моделі характерна комбінація централізованого та децентралізованого керівництва, де певні аспекти, такі як стабільність, регулюються централізовано, а інші, такі як конкуренція, залишаються на рівні децентралізованих органів.

Отже, змішаний підхід до державного регулювання банківського сектора дозволяє країнам знаходити баланс між потребами у стабільності та стимулюванням економічного зростання через конкуренцію та інновації.

5. Перехідні моделі.

В країнах з економікою, що розвивається, модель може визначатися більш сильним державним втручанням для стимулювання фінансового розвитку та забезпечення фінансової інклюзії.

В економіках, що розвиваються, спостерігається сильне державне втручання в банківський сектор. Держава активно визначає стратегії розвитку, щоб сприяти економічному зростанню та забезпечити фінансову стабільність.

Перехідні моделі спрямовані на стимулювання фінансового розвитку, зокрема, розширення доступу до фінансових послуг для населення та малих підприємств. Держава може надавати пільги та заохочення для розвитку банківської інфраструктури в менш розвинених регіонах.

Однією з головних цілей моделі є забезпечення фінансового включення - рівного доступу та використання фінансових продуктів та послуг. Держава приділяє увагу розширенню доступу до банківських послуг для тих верств населення, які раніше мали обмежений чи не мали жодного доступу до фінансових ресурсів.

В умовах перехідних економік часто розвиваються мікрофінансові ініціативи, у межах яких держава підтримує малі фінансові установи, які надають мікрокредити та інші фінансові послуги населенню, щоб підтримати місцеві підприємства.

У зв'язку зі специфікою ринків економік, що розвиваються, держава активно регулює ризики та забезпечує, щоб банки працювали відповідно до нормативів і стандартів, запобігаючи виникненню криз і дефолтів.

Велика увага приділяється державному сприянню технологічним інноваціям у банківському секторі для полегшення доступу до фінансових послуг через технології, такі як мобільні платежі та інші цифрові рішення.

Модель включає в себе стратегії соціально-економічного розвитку, орієнтовані на покращення рівня життя населення та створення сприятливих умов для розвитку бізнесу.

Отже, цільовими аспектами перехідних моделей є стимулювання економічного зростання, зменшення бідності та підвищення фінансової включеності в економіках, що розвиваються.

б. Ісламська модель.

У країнах, де ісламська банківська система визначається принципами шаріату, державне регулювання має враховувати особливості ісламського фінансування.

Заборона плати за процентами (ріба) є однією з центральних принципових властивостей. Замість того, щоб надавати позики зі стандартними процентними ставками, банки використовують альтернативні механізми, такі як партнерство, інструменти участі тощо, зокрема поділяють з клієнтом прибуток, використовуючи інструменти з фіксованим та нефіксованим доходом.

Державне регулювання визначає правила для розвитку та надання ісламських фінансових продуктів. Це може включати в себе стандартизацію угод, які відповідають принципам шаріату.

Держава активно наглядає за діяльністю ісламських банків, перевіряє їхню відповідність ісламським принципам та нормативам, щоб забезпечити сумісність з релігійними вимогами.

Оскільки модель спрямована на сприяння розвитку ісламських фінансів в країні, державні стимули та підтримка сприяють відкриттю нових ісламських фінансових установ та розвитку цього сектору.

Ісламська модель регулювання також бере до уваги етичні та соціальні аспекти фінансової системи. Державні органи можуть сприяти етичній поведінці у фінансовому секторі та спрямовувати його на соціально корисні ініціативи. Державні органи співпрацюють з релігійними вченими та авторитетами для забезпечення відповідності ісламських фінансових інститутів принципам шаріату. Це може включати консультації з питань визначення халяльності (дозволеності) фінансових продуктів.

Таким чином, ісламська модель є досить специфічною, оскільки державне регулювання банківського сектору сприяє створенню фінансового середовища, яке відповідає принципам шаріату та враховує особливості ісламської економічної моделі.

На думку М. Коваленка, завдання цієї моделі мають універсальний характер, і тому ісламська фінансова система може бути адресована не тільки мусульманам. Причому чимала роль в ісламській фінансовій доктрині приділяється державі, покликаний регулювати економічну поведінку економічних агентів і втручатися у випадку порушення прав будь-якого суб'єкту ринку [3, с. 35].

Кожна з запропонованих моделей має свої переваги та недоліки, і країни можуть вибирати той підхід, який відповідає їхнім умовам та стратегічним цілям. Вибір моделі, перш за все, залежить від конкретних економічних та політичних умов.

Отже, систематизуємо особливості окремих моделей та спробуємо оцінити їх відповідність поточним умовам в Україні з врахуванням викликів воєнного стану (табл. 1). Ісламська модель не буде розглядатися у якості варіанта для застосування в Україні по причині низького рівня розповсюдженості ісламської релігії.

Таблиця 1

Основні характеристики світових моделей державного регулювання банківського сектора та можливість їх застосування в Україні

Table 1

Main characteristics of world models of state regulation banking sector and the possibility of their application in Ukraine

Модель	Основні характеристики	Можливість застосування в Україні
Ліберальна	<ul style="list-style-type: none"> Мінімальна регуляція Значний вплив ринкових сил Орієнтація на ринкові засади Базовий нагляд Стабільність фінансової системи Ліберальний підхід до інновацій 	Може бути складною у вирішенні проблем, пов'язаних зі стабільністю та ефективністю фінансової системи в умовах, коли ринкові сили недостатнього розвинені. Зокрема, враховуючи історію фінансових криз та нерівності в Україні, мінімальне державне втручання може спричинити нестабільність фінансової системи
Європейська	<ul style="list-style-type: none"> Активна роль держави Суворі вимоги до капіталу контроль за діяльністю банків Суворі вимоги до ліквідності Обмеження на ризиковані операції Системи гарантій та страхування депозитів Єдині стандарти та регулятори Виділення ролі центрального банку Взаємодія з міжнародними фінансовими організаціями 	З урахуванням необхідності підтримання стабільності та уникнення ризиків, європейська модель є більш відповідною для умов України. Активна роль держави у регулюванні може сприяти запобіганню фінансовим кризам та забезпеченню надійності банків
Американська	<ul style="list-style-type: none"> Гнучкість та конкуренція Система децентрації влади Більша свобода для банків Збереження фінансової стабільності Значення локальних та регіональних банків Прозорість та відкритість Підтримка фінансових інновацій Швидке реагування на зміни в економіці 	Може бути частково застосована в умовах України, оскільки вона поєднує регулювання та конкуренцію. Однак, важливо зберегти баланс, щоб не допустити занадто великої конкуренції, яка може створити ризики для стабільності
Змішана	<ul style="list-style-type: none"> Гібридні підходи Стандарти для стабільності та надійності Сприяння конкуренції Сегментація ринків Збереження фінансової стабільності Адаптованість до змін Комбінація централізованого та децентралізованого керівництва 	Може бути привабливою для України, оскільки вона дозволяє комбінувати елементи різних моделей. Це може допомогти створити гнучкі регуляторні рамки, що враховують унікальні аспекти української економіки та фінансової системи
Перехідна	<ul style="list-style-type: none"> Високий рівень державного втручання Стимулювання фінансового розвитку Фінансова інклюзія (включення) Мікрофінансові ініціативи Технологічні інновації Стратегії соціально-економічного розвитку 	У контексті економіки, що розвивається, сильне державне втручання може бути корисним для стимулювання розвитку та фінансової включеності в Україні. В умовах воєнного стану ця модель є найбільш прийнятною

Отже, вибір конкретної моделі повинен ґрунтуватися на унікальних потребах та умовах України, а також на аналізі інших аспектів, таких як рівень корупції, політична стабільність, інфраструктура тощо. Жодна конкретна модель не є універсальною, і вибір повинен базуватися на конкретних умовах та завданнях.

В умовах війни та нестабільності вибір моделі державного регулювання банківського сектора стає особливо важливим. З огляду на це, розглянемо певні аспекти для оцінки придатності різних моделей в умовах війни у розрізі пріоритетних завдань державного регулювання банківського сектора, які стоять перед державою в умовах воєнного стану.

1) *Стабільність та надійність*. Європейська модель з активною роллю держави у регулюванні та нагляді може допомогти забезпечити стабільність банківського сектору.

2) *Ефективність та гнучкість*. Змішана модель, яка поєднує елементи різних підходів, може забезпечити гнучкість реагування на виклики.

3) *Стимулювання економіки та відновлення*. Перехідні моделі, які передбачають активне державне втручання для стимулювання економіки та фінансового розвитку, можуть бути важливими в умовах війни для сприяння відновленню.

4) *Мінімізація ризиків*. Моделі, які передбачають активний нагляд та обмеження ризикованих операцій, можуть допомогти мінімізувати фінансові ризики у військових умовах.

5) *Захист фінансових інтересів громадян*. Моделі з активною участю держави та системою гарантування депозитів можуть бути ефективними в цьому відношенні.

Необхідно також враховувати конкретні внутрішні та зовнішні чинники, що впливають на фінансову систему України під час військових дій, такі як зовнішній тиск, рівень інфляції, кількість внутрішніх переміщень тощо. Рішення повинно бути прийняте на основі комплексного аналізу та врахування конкретних обставин.

Визначення "найкращих" практик в державному регулюванні банківського сектору завжди залежить від конкретних умов та потреб країни. Однак можна запропонувати кілька загальних підходів, які можуть бути корисними для України:

– Створення ефективних механізмів управління кризами та реструктуризації банків у випадку необхідності.

– Застосування систем стрес-тестування для оцінки стійкості банківського сектору до економічних труднощів та криз.

– Впровадження ефективних систем звітності та відкритість даних про фінансовий стан банків для забезпечення прозорості та відповідальності.

– Сприяння розвитку безготівкових платежів та цифрових фінансових послуг.

– Розвиток та регулювання новітніх фінансових технологій (FinTech) та забезпечення кібербезпеки в фінансовому секторі.

– Встановлення регуляторних механізмів, які регулюють діяльність банків за функціями (наприклад, розділення пруденційного нагляду та регулювання комерційних операцій).

– Залучення громадськості та представників громадянського суспільства до механізмів регулювання для забезпечення більшої легітимності та врахування різних голосів.

– Чітке визначення та оцінка ризиків для вжиття передбачуваних заходів щодо запобігання проблемам.

Застосування цих практик може допомогти Україні покращити ефективність системи банківського регулювання та нагляду, забезпечуючи стабільність та розвиток фінансового сектору.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Вивчення та систематизація зарубіжного досвіду державного регулювання банківської діяльності надзвичайно важливі з огляду на можливість застосування в Україні знань та найкращих практик у цій сфері, адаптації до змін у світовій економіці, запобігання кризам та фінансовим коливанням, впровадження міжнародних стандартів, розвитку інновацій та ефективності тощо.

Основним критерієм класифікації моделей державного регулювання банківського сектору визначено ступінь втручання держави у банківську діяльність. На підставі аналізу досліджень щодо підходів до класифікації моделей державного регулювання банківського сектора та з врахуванням найбільш розповсюджених у країнах світу практик, запропоновано виділяти ліберальну, європейську, американську, змішану, перехідну та ісламську моделі державного регулювання банківського сектора. Систематизовано основні характеристики моделей та оцінено можливості їх застосування в Україні.

Визначено, що з урахуванням необхідності підтримання стабільності та уникнення ризиків, європейська модель є більш відповідною для умов України. Активна роль держави у регулюванні може сприяти запобіганню фінансовим кризам та забезпеченню надійності банків. Змішана модель, яка дозволяє комбінувати елементи різних моделей, може допомогти створити гнучкі регуляторні рамки, що враховують унікальні аспекти української економіки та фінансової системи. В умовах воєнного стану найбільш прийнятною є перехідна модель, якій притоманно сильне державне втручання для стимулювання розвитку та фінансової включеності.

У дослідженні проаналізовано ступінь придатності запропонованих моделей в умовах війни у розрізі пріоритетних завдань держави щодо регулювання банківського сектора в умовах воєнного стану, а саме забезпечення стабільності та надійності, ефективності та гнучкості, стимулювання економіки та відновлення, мінімізації ризиків, захисту фінансових інтересів громадян.

Як з'ясувалося, важливим аспектом характеристики будь-якої інституційної структури системи регулювання і нагляду є роль та місце центрального банку у процесі банківського регулювання. З огляду на це, напрямком подальших наукових розвідок може стати теоретичне обґрунтування ролі та функцій Національного банку України у системі державного регулювання банківського сектору, а також розробка механізмів підвищення його ефективності в умовах воєнного стану.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гойванюк М. П. Міжнародний досвід організації систем регулювання та нагляду за діяльністю фінансових установ. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*. 2011. Вип. 32. С. 333–341.
2. Д'яконова І. І. Державне регулювання банківської діяльності: вивчення моделей, обґрунтування категорійного апарату. 2007. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/58777/6/D%e2%80%99iakonova_Derzhavne_rehuliuвання_bankivskoi.pdf;jsessionid=5F6DB06141125838771E142C58FB6CD6D (дата звернення: 22.05.2023).
3. Коваленко М. М. Держава та банківський сектор: реалістична організація взаємодії : монографія. Харків : Tim Publishing Group, 2015. 332 с.
4. Мехтієв Е. О. Використання іноземного досвіду державного регулювання банківського сектора в процесі пристосування до нових умов діяльності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 8. С. 54–56.
5. Мошенський С. З. Моделі державного регулювання діяльності фінансових установ. *Фінанси України*. 2008. № 6. С. 90–91.
6. Науменкова С., Міщенко В. Системи регулювання ринків фінансових послуг зарубіжних країн: навч. посіб. Київ : Центр наукових досліджень НБУ. Університет банківської справи НБУ. 2010. 170 с.
7. Присяжнюк О. П. Моделі державного регулювання банківської системи в контексті зміцнення її фінансової стійкості. Системи обробки інформації. 2010. Вип. 3. С. 148–150. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/soi_2010_3_70 (дата звернення: 29.05.2023).
8. Про банки та банківську діяльність : Закон України від 7.12.2000 р. № 2121-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text> (дата звернення: 25.05.2023).
9. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text> (дата звернення: 24.05.2023).
10. Самсонов М. І. Тенденції розвитку банківського нагляду та регулювання: міжнародний та національний аспекти. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*. 2014. 1(12). URL: <https://doi.org/10.18371/fcaptr.v1i12.28824> (дата звернення: 25.05.2023).
11. Суржинський М. Поняття і сутність банківського регулювання та банківського нагляду в Україні. *Юридичний журнал*. 2004. № 8. URL: <http://justinian.com> (дата звернення: 22.05.2023).
12. Устинова І., Полторацька Ю. Міжнародні практики організації банківської системи як моделі для реформування банківського нагляду в Україні. *Наукові праці Національного авіаційного університету*. Серія : *Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. Київ : НАУ, 2017. № 1(42). С. 86–91 URL: <https://er.nau.edu.ua> (дата звернення: 02.05.2023).
13. Целуйко О. І. Особливості державного регулювання банківської системи в умовах євроінтеграції. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 262–270. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.39> (дата звернення: 22.04.2023).
14. Щеглюк М.С. Розвиток банківського регулювання та нагляду в умовах європейської інтеграції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. URL: <http://vestnik-ekonom.mgu.od.ua/journal/2015/13-2015/53.pdf> (дата звернення: 10.04.2023).
15. Burghof, Hans-Peter. *Eigenkapitalnormen in der Theorie der Finanzintermediation*. Berlin: Duncker & Humblot, 1998. 331 s.
16. Vogel, Thomas. *Bankenregulierung. Die Zielsetzungen Einlegerschutz und Stabilitaet des Bankensystems*. Wuerzburg, Julius-Maximilian-Universitaet, 1990. 245 s.

Стаття надійшла до редакції 16.04.2023 р.

Стаття рекомендована до друку 22.05.2023 р.

Veretelnikov I. O.,

Postgraduate student of the Economic Policy and Management Department,

Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration»

of V. N. Karazin Kharkiv National University,

4, Svobody Square, Kharkiv, 61022, Ukraine

e-mail: ioveretelnikov@gmail.com <https://orcid.org/0009-0003-5125-6487>

GLOBAL MODELS OF STATE REGULATION OF THE BANKING SECTOR

Abstract. The study and systematization of foreign experience in the organization of the functioning of the banking system, the study of the role of the state in this process, the determination of the best practices that can be applied in Ukraine, is an actual direction of scientific research.

The main criterion for the classification of models of state regulation of the banking sector is the degree of state intervention in banking activity. Based on the analysis of research on approaches to the classification of models of state regulation of the banking sector and considering the most widespread practices in the countries of the world, it is proposed to distinguish liberal, European, American, mixed, transitional, and Islamic models of state regulation of the banking sector. The main characteristics of the models were systematized and the possibilities of their application in Ukraine were assessed.

It was determined that, considering the need to maintain stability and avoid risks, the European model is more appropriate for the conditions of Ukraine. An active role of the state in regulation can help prevent financial crises and ensure the reliability of banks. A mixed model, which allows combining elements of different models, can help create a flexible regulatory framework that considers the unique aspects of the Ukrainian economy and financial system. Under martial law, a transition model characterized by strong state intervention to stimulate development and financial inclusion is the most appropriate.

The study analyzed the degree of suitability of the proposed models in wartime conditions in terms of the priority tasks of the state regarding the regulation of the banking sector in wartime conditions, namely ensuring stability and reliability, efficiency, and flexibility, stimulating the economy and recovery, minimizing risks, and protecting the financial interests of citizens.

The theoretical justification of the role and functions of the central bank in the system of state regulation of the banking sector, as well as the development of mechanisms for increasing its efficiency in the conditions of martial law, may be the direction of further scientific research.

Keywords: *banking sector, state regulation, models of state regulation, liberal model, European model, American model, mixed model, transitional model, Islamic model.*

REFERENCES

1. Goyvanyuk, M.P. (2011). International experience in the organization of systems of regulation and supervision of the activities of financial institutions. *Problems and prospects of development of the banking system of Ukraine, is. 32, 333–341* [in Ukrainian].
2. Dyakonova, I.I. (2007). State regulation of banking activity: study of models, justification of the categorical apparatus. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/58777/6/D%e2%80%99iakonova_Derzhavne_rehuliuvannia_bankivskoi.pdf;jsessionid=5F6DB06141125838771E142C58FBCD6D [in Ukrainian].
3. Kovalenko, M.M. (2015). The state and the banking sector: a realistic organization of interaction. Kharkiv: Tim Publishing Group [in Ukrainian].
4. Mekhtiev, E.O. (2011). Use of foreign experience of state regulation of the banking sector in the process of adaptation to new operating conditions. *Investments: practice and experience, no. 8, 54–56* [in Ukrainian].

5. Naumenkova, S., Mishchenko, V. (2010). Regulatory systems of financial services markets of foreign countries. Kyiv: Center for Scientific Research of the NBU. University of Banking of the NBU [in Ukrainian].
6. Moshensky, S.Z. (2008). Models of state regulation of financial institutions. *Finances of Ukraine*, no. 6. 90–91 [in Ukrainian].
7. Prysiazhniuk, O.P. (2010). Models of state regulation of the banking system in the context of strengthening its financial stability. *Information processing systems. Is. 3*, 148–150. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/soi_2010_3_70 [in Ukrainian].
8. About banks and banking activities. Law of Ukraine dated December 7, 2000 No. 2121-III <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text>.
9. About the National Bank of Ukraine: Law of Ukraine dated May 20, 1999 No. 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>.
10. Samsonov, M.I. (2014). Trends in the development of banking supervision and regulation: international and national aspects. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice. 1(12)*. DOI: <https://doi.org/10.18371/fcaptop.v1i12.28824> [in Ukrainian].
11. Surzhynskyi, M. (2004). Concept and essence of banking regulation and banking supervision in Ukraine. *Legal journal. No. 8*. URL: <http://justiniancom> [in Ukrainian].
12. Ustinova, I., Poltoratska, Yu. (2017). International practices of the organization of the banking system as a model for reforming banking supervision in Ukraine. *Scientific works of the National Aviation University. Series: Legal Bulletin "Air and Space Law", no. 1(42). P. 86–91*. URL: <https://er.nau.edu.ua> [in Ukrainian].
13. Tseluyko, O.I. (2021). Peculiarities of state regulation of the banking system in the conditions of European integration. *Law and public administration, no. 1*, 262–270. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.39> [in Ukrainian].
14. Shcheglyuk, M.S. (2015). Development of banking regulation and supervision in the conditions of European integration. *Scientific Bulletin of the International Humanitarian University*. URL: <http://vestnik-ekonom.mgu.od.ua/journal/2015/13-2015/53.pdf> [in Ukrainian].
15. Burghof, Hans-Peter (1998). *Eigenkapitalnormen in der Theorie der Finanzintermediation*. Berlin: Duncker & Humblot.
16. Vogel, Thomas (1990). *Bankenregulierung. Die Zielsetzungen Einlegerschutz und Stabilitaet des Bankensystems*. Wuerzburg, Julius-Maximilian-Universitaet.

The article was received by the editors 16.04.2023.

The article is recommended for printing 22.05.2023.

СОЦІАЛЬНІ ТА ГУМАНІТАРНІ СКЛАДОВІ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-14>

УДК 323.21:351/354

Бородін Євгеній Іванович,
доктор історичних наук, професор,
директор Навчально-наукового інституту державного управління,
НТУ «Дніпровська політехніка»,
пр. Дмитра Яворницького, 19, м. Дніпро, 49005, Україна
e-mail: lna85775@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-7331-5981>

Третяк Ян Сергійович,
аспірант
кафедри державного управління і місцевого самоврядування,
НТУ «Дніпровська політехніка»,
пр. Дмитра Яворницького, 19, м. Дніпро, 49005, Україна
<https://orcid.org/0009-0001-5493-6854>

ІНІЦІАЛІЗАЦІЯ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ МОЛОДІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Анотація. У статті розглянуто прояви ініціалізації громадянської ідентичності молодих українців, які дають підстави вважати, що проблеми її збереження та відтворення мають постати у центрі уваги наукового дискурсу.

Виявлено дві різні осі громадянської ідентичності, що особливо важливо в умовах чорно-білих відтінків війни росії проти України: від конгруентності до діз'юнктури. Обґрунтовано, що молодь створює громадянську ідентичність з наявного матеріалу, і ці матеріали відрізняються для молоді з різних спільнот. Громадянські орієнтації молодих людей формуються через їх повсякденний досвід у певних соціальних, економічних, інституційних, політичних та історичних контекстах. Доведено, що суб'єкти, які залучені до процесу формування громадянської ідентичності повинні почати розробляти практики, які заохочують молодих людей боротися як з конгруентністю, так і з діз'юнктурами, які вони відчувають, як засіб формування більш значущої громадянської освіти, яка допомагає молодим людям конструювати критичні, але зацікавлені громадянські ідентичності.

З'ясовано, що громадянська ідентичність є стимулом для активної участі громадян у публічному управлінні, посилення зміцнення соціальної консолідації та підтримує стабільність країни.

Як цитувати: Бородін Є. І., Третяк Я. С. Ініціалізація громадянської ідентичності молоді в публічному управлінні. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 163–173. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-14>

In cites: Borodin, Ye.I., Tretiak, Y.S. (2023). Initialization of civic identity of youth in public administration. *State Formation*, no. 1 (33), 163–173. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-14> [in Ukrainian].

© Бородін Є. І., Третяк Я. С., 2023

Розглянуто умови створення сприятливого середовища для молодих людей для впливу на рішення і політику, які впливають на них.

Обґрунтовано, що участь молодих людей в публічному управлінні також проявляється в їх залученні до прийняття рішень, які впливають на їхнє життя через шкільні ради, студентські спілки, молодіжні клуби, національні молодіжні парламенти, регіональні та міжнародні молодіжні форуми та консультативні ради при міжнародних організаціях.

Ключові слова: громадянська ідентичність, громадянська активність, публічне управління, участь молоді в публічному управлінні.

Постановка проблеми. Повномасштабне вторгнення держави-агресора в Україну стало каталізатором потужної консолідації українського суспільства, ініціалізації громадянської ідентичності багатьох українців. Тисячі людей виходили на площі міст у Херсоні, Бердянську, Конотопі та голіруч зупиняли танки. Дії організації «Жовта стрічка» на тимчасово окупованих територіях руйнують плани ворога. Діти збирають донати для потреб ЗСУ. 13-річна співачка з України Софія Самолук відмовилася виступати на фестивалі Sanremo Junior в Італії через участь представника країни терориста. Ці прояви громадянської ідентичності дають підстави вважати, що проблеми її збереження та відтворення мають постати у центрі уваги наукового дискурсу. Сучасні дослідники вивчають різні аспекти формування і розвитку громадянської ідентичності. Громадянську ідентичність розглядають як комплексне багатогранне утворення, що втілює ототожнення особистості зі спільнотою громадян тієї чи іншої держави та існує на рівні свідомості і несвідомого [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Якісних досліджень, що описують та теоретизують про нові громадянські ідентичності різноманітної молоді, недостатньо. З означеної проблеми є низка дисертаційних досліджень, в яких розглядаються конкретні методи, шляхи і форми організації виховної роботи з молоддю (Р. Бандура, В. Кожокар, Є. Кокоріна, Е. Крайнякова, Л. Фомічова, М. Чумакова, Д. Яковлева та ін.). Аналіз цієї проблеми здійснювався переважно в межах педагогічних досліджень. Зарубіжні дослідники також вивчають особливості громадянської активності та громадянського розвитку особистості (Т. Адорно, К. Кольєр та ін.), альтруїстичної поведінки (Д. Розенхан та ін.), просоціальної поведінки особистості (Я. Рейковський та ін.).

Молодь, яка живе в різних контекстах, має сформований різноманітний повсякденний досвід того, що означає бути українським громадянином і учасником громадянського життя людини.

Мета статті – дослідити способи ініціації громадянської ідентичності молоді в публічному управлінні.

Застосована методологія і методи. Для досягнення поставленої мети у роботі використовувались загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, зокрема такі: узагальнення, дедукція, індукція, аналіз та синтез – при дослідженні теоретичного дискурсу; категоріальний аналіз – при уточненні базових понять «громадянська ідентичність», «публічне управління»; емпіричні методи – спостереження, формальний аналіз.

Виклад основного матеріалу. Спостереження виявляє дві різні осі громадянської ідентичності, що особливо важливо в умовах чорно-білих відтінків війни росії проти України: від конгруентності до діз'юнктури. Для багатьох молодих українців ідеали та реалії громадянства тісно відповідають і вони виборюють своє право на громадянську ідентичність зі зброєю в руках на фронті – в конгруентності. Інші, ухиляючись від призова або слухаючи музику країни-терориста проявляють розрив – діз'юнктуру – між ідеалами України як незалежної суверенної держави і тим, що вони пережили або почули від своїх сімей [3]. Як приклад можна навести слова учасника нещодавнього скандалу у Львові, мешканця Донецької області, який слухав заборонену музику лепса та агресивно відреагував на зауваження: «Я слухав цю музику все своє життя» [1].

Однак конгруентність не є гарантією громадянської активності. Для деяких молодих людей саме ця конгруентність між повсякденним досвідом та суспільними ідеалами в поєднанні з відсутністю впливу існуючих діз'юнктур породжує самозаспокоєння, яке, здається, підживлює обмежений погляд на громадянську активність. У різних умовах розпізнавання та дослідження проблем або діз'юнктур, здавалося, стимулюватиме більш активне розуміння громадянської активності.

Молодь створює громадянську ідентичність з наявного матеріалу, і ці матеріали відрізняються для молоді з різних спільнот. Громадянські орієнтації молодих людей формуються через їх повсякденний досвід у певних соціальних, економічних, інституційних, політичних та історичних контекстах. Суб'єкти, які залучені до процесу формування громадянської ідентичності повинні почати розробляти практики, які заохочують молодих людей боротися як з конгруентністю, так і з діз'юнктурами, які вони відчувають, як засіб формування більш значущої громадянської освіти, яка допомагає молодим людям конструювати критичні, але зацікавлені громадянські ідентичності.

Громадянська ідентичність розвивається як почуття приналежності та зв'язку з власною країною, нацією, а також усвідомлення громадянських прав та обов'язків. Вона є стимулом для активної участі громадян у публічному управлінні, посилення зміцнення соціальної консолідації та підтримує стабільність країни. Важливою складовою громадянської ідентичності є патріотизм – любов до своєї країни, її історії та культури.

Війна є важким випробуванням для будь-якої людини. Але найскладніший шлях належить проходити молодим людям, які щойно розпочали своє доросле життя і війна в них забрала всі звичні для цього механізми. Згідно з результатами опитування благодійного фонду «Клуб Добродіїв», яке проводили серед громадян віком 13-19 років по всій Україні, майже 40% молоді через війну відчувають страх за життя і здоров'я – своє та близьких, та попри це 93 % опитаних вірять у свої сили. Молоді люди, які зараз залишаються в Україні, роблять цей вибір цілком усвідомлено, навіть якщо їхній сьогоdnішній досвід вкрай нелегкий [4].

Протягом усієї історії громадянська активність молодих людей виявилася потужною силою змін. Молоді люди, перш за все, мають фундаментальне

право на участь у житті суспільства. Відповідно до статті 12 Конвенції Організації Об'єднаних Націй про права дитини, підписаної 196 країнами, молоді люди мають право на те, щоб їх голос був почутий та врахований при прийнятті рішень, які впливають на їхнє життя [6]. Це право, поряд з іншими правами, викладеними в Конвенції, такими як право на недискримінацію (ст. 2) і свобода вираження поглядів (ст. 13), покладає на уряди обов'язок створювати сприятливе середовище для молодих людей для впливу на рішення і політику, які впливають на них. Порядок денний до 2030 року визнає, що «діти, молоді жінки та чоловіки є критично важливими агентами змін і знайдуть у нових Цілях платформу, щоб спрямувати свої безмежні можливості активності на створення кращого світу» [23]. Крім того, у резолюції 2013 року Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй закликала «держави-члени та установи системи Організації Об'єднаних Націй, консультуючись з молодіжними організаціями, вивчити шляхи для сприяти повноцінній, ефективній, структурованій та сталій участі молоді та молодіжних організацій у процесах прийняття рішень» [17]. Ця резолюція була посилена Радою ООН з прав людини у 2016 році [18].

Незважаючи на ці права, молодь ще має нерівні можливості для участі та громадянської активності. Молоді люди, як правило, відчують брак голосу і сили, щоб реалізувати ті рішення, які впливатимуть на їх життя та ініціюють позитивні соціальні зміни. Це стосується багатьох контекстів, включаючи дім, освіту, місцеві громади, роботу, бізнес та публічне управління. Ця реальність не тільки порушує основоположне право людини, але й призводить до невикористаного потенціалу для розвитку молоді та соціального вдосконалення. Коли молоді люди усвідомлено беруть участь у прийнятті рішень, це розвиває навички, що дозволяють їм будувати кращі відносини [8, 10], і призводить до політики та рішень, які, швидше за все, відповідають їхнім потребам [15, 20]. Крім того, за сприятливого середовища молоді люди можуть використовувати ці навички для зміцнення громадянського суспільства, підвищення підзвітності урядів і корпорацій [12] та працювати над більшою соціальною згуртованістю. Нарешті, коли молодь отримує дозвіл і підтримку, її участь і залучення можуть стати для них потужним засобом кинути виклик ситуаціям жорстокого поводження, несправедливості та дискримінації [16]. Саме так вчинили українські герої Тигран Оганесян та Микита Ханганов, які за участь у спротиві окупантам були розстріляні у Бердянську.

Стратегічним пріоритетом ООН в цій царині є гасло «Покоління необмежених» для «оснащення молоді як залучених членів суспільства, допомагаючи створювати кращий світ», надаючи докази та рекомендації, які мають потенціал для покращення участі молоді та громадянської активності.

Серед дорослих бракує обізнаності та спроможності забезпечити молодь інструментами, підтримкою та заохоченням, необхідними для громадянської участі. Будь то соціальні працівники, медичні працівники, вчителі, молодіжні роботодавці чи опікуни, багато дорослих не мають навичок та обізнаності для

підтримки та мотивації молодих людей висловлювати свої погляди та думки, бути активними у своїх громадах та в суспільстві в цілому. Прикладом цієї проблеми є дефіцит якісного викладання щодо участі молоді та громадянської активності. Незважаючи на великий вплив вчителів на життя молоді, вони недостатньо підготовлені для використання підходів до викладання, необхідних для формування знань, навичок, ставлення та цінностей, необхідних для майбутньої участі та громадянської активності.

Відсутність початкового та постійного професійного розвитку в галузі освіти для сталого розвитку або глобальної громадянської освіти була підкреслена ЮНЕСКО як одна з основних проблем для реалізації цілі сталого розвитку 4.7.1 щодо глобального громадянства [22].

Молоді люди стикаються зі стигмою щодо своїх характеристик та впливу на суспільство. Зі зростанням глобальної стурбованості тероризмом молоді люди часто асоціюються з насильством і екстремізмом, а іноді позначаються як загроза. Ці стигми підживлюють політику, яка маргіналізує молодих людей і закликають до заходів безпеки проти них, а не призводять до більш сприятливих рішень, які дозволяють їм позитивно брати участь у житті суспільства [19].

Резолюція Ради Безпеки ООН 2250 «Молодь, мир і безпека» підкреслює важливість розуміння проблем, скарг і відповідальності молодих людей, і підкреслює необхідність для молодих людей бути змістовно залученими до прийняття рішень, щоб вони могли сприяти будівництву більш справедливого та мирного суспільства [5].

Участь молодих людей в публічному управлінні також проявляється в їх залученні до прийняття рішень, які впливають на їхнє життя через шкільні ради, студентські спілки, молодіжні клуби, національні молодіжні парламенти, регіональні та міжнародні молодіжні форуми та консультативні ради при міжнародних організаціях. Молодь також бере участь у програмах волонтерства та громадянської служби, хоча наразі немає сучасної глобальної бази знань про такі можливості. Оскільки на представників підростаючого покоління впливає безліч рішень у політичній та громадській сферах, з наслідками яких їм доводиться жити, вони мають право змістовно впливати на такі процеси прийняття рішень. Тому моральним обов'язком урядів і суспільств у всьому світі є підтримка і поліпшення можливостей залучення молоді до публічного управління.

Окрім моральних міркувань, участь молоді та громадянська активність є вартими інвестицій, оскільки вони призводять до позитивних соціальних результатів, які мають довгострокові переваги. Згідно з доказами, молоді люди можуть навчитися брати участь у громадській діяльності з раннього віку, але на відміну від багатьох навичок, які з часом погіршуються, це навчання ймовірно, матиме позитивний і тривалий ефект у дорослому віці [14].

Навички громадянської активності, навіть у пізньому підлітковому віці, були визнані вирішальними для продовження цієї практики в подальшому житті. Тому, інвестуючи в розвиток активної та активної молоді, суспільства можуть зміцнювати свою демократичну та громадянську культуру як зараз, так

і в майбутньому. Розвиток громадянської активності молоді також приносить користь суспільству, позитивно впливаючи безпосередньо на молодих людей.

За даними Світового банку, громадянська участь є одним із ключових видів діяльності для здорового переходу до повноліття [24]. Участь молоді в публічному управлінні допомагає молодим людям розвивати м'які навички та будувати міцні та значущі стосунки з людьми навколо них [15].

Усунення молоді від процесу прийняття рішень та невідтримка розвитку її громадянської ідентичності не позбавлені наслідків. Коли молодь відчуває себе безправною і не має відповідних можливостей брати активну участь у публічній сфері, вона може стати незалученою і розвинути недовіру до уряду. Це може призвести до розчарування та обурення серед молодих політичних активістів, а іноді навіть мати дестабілізуючі наслідки для демократії та уряду [21].

Право молодих людей брати активну участь у всіх сферах життя має підтримуватися законодавчими та політичними нормами та супроводжуватися шляхом необхідних бюджетних асигнувань на підтримку сталої та інституціоналізованої участі молоді в публічному управлінні. Існує ряд різних національних політик, які забезпечують сприятливе середовище для розвитку участі молоді та громадянської активності. Один з перспективних інструментів – це національна громадська служба (обов'язкова або добровільна) для молоді в кінці школи/університету, де молодь проводить певний період часу (від декількох тижнів до року), проводячи навчання, розвиваючи навички роботи та життя, а також реалізуючи проекти соціальної дії у своїх громадах. Інший – участь у бюджетній діяльності. Обидва вони можуть бути запроваджені на законодавчому рівні та вимагати значного та регулярного фінансування. Хоча обидві ці інструменти знаходяться на національному або державному рівні, вони повинні бути реалізовані на місцевому рівні та за підтримки необхідної інфраструктури, включаючи консультації з представниками молоді під час розробки стратегій, а потім активну участь для забезпечення ефективної реалізації.

Цікавим інструментом є запровадження службового навчання в межах шкільної програми. Сервісне навчання – це освітній підхід, який поєднує навчальні цілі з громадською роботою, щоб надати молодим людям практичний досвід служіння потребам суспільства. Особливою перевагою тут є те, що це дає можливість критично осмислити досвід волонтерства за підтримки вчителів.

Втручання можуть бути запроваджені через законодавство та політику через національну систему освіти (в нашій країні діють органи шкільного/студентського самоврядування). Наявність політики, що передбачає навчальну програму з глобальної громадянської освіти або освіти для сталого розвитку (ОСР), є ще однією стратегією розвитку участі молоді в публічному управлінні. Це потрібно поєднати із забезпеченням того, щоб якісна підготовка вчителів у сфері партисипативних методів викладання та навчання, включаючи симуляційні заходи, була основною частиною політики професійного розвитку вчителів.

Більша частина сьогоденної політичної участі відбувається в Інтернеті. Дослідження країн з високим рівнем доходу показали, що молоді люди менш

прихильні до «обов'язкових» актів громадянства, таких як голосування, віддаючи перевагу використанню цифрових мереж для самовираження (особливо через соціальні медіа, включаючи використання зображень, мистецтва і мемів), волонтерство та протести як форми «персоналізованої політики експресивного залучення» [7].

Незважаючи на те, що молоді люди почуваються комфортніше, ніж дорослі в соціальних мережах, лише деякі з них мають знання чи навички, щоб знати, як ефективно брати участь у суспільному житті та як розробляти ефективний цифровий медіаконтент. Один з потенційних проривів у навчанні молоді в Україні – розвиток цифрової громадянської активності, надання структурованих можливостей вивчати та практикувати створення та обмін цифровим медіа-контентом, пов'язаним із суспільними проблемами. Саме навчання через участь створює дію, і тут важливо, щоб зміст мав відношення до життя залучених молодих людей. Три ключові фактори, що сприяють цифровому громадянському залученню, включають рівний доступ до технологій, громадянську освіту в школах та відкритий громадянський простір. Основні бар'єри включають відсутність довіри (страх перед хакерством), переслідування та тролінг, а також використання даних та стеження [9].

Волонтерство – це широка діяльність, до якої залучено багато молодих людей. Для тих молодих людей, які беруть у ньому участь, а їх наразі в Україні багато, це значно підвищує їхні шанси на майбутню громадську участь [13].

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Можна навести наступні ключові принципи участі молоді та заходи громадянської активності, взятих з досліджень та рекомендацій щодо участі та залучення молоді [11].

1. Виявляти та усувати бар'єри для участі, включаючи стигму, дискримінацію та переважаючі соціальні норми, а також включати повну різноманітність молодих людей у діяльність із залучення та прийняття рішень. Це означає орієнтацію на молодих жінок, людей з обмеженими можливостями та інших соціальних груп. Без урахування цього цілком імовірно, що нерівність у залученні та владі в суспільстві продовжуватиме відтворюватися.

2. Створення безпечного середовища. Молоді люди повинні мати можливість брати участь в оцінці та пом'якшенні ризиків і знати, куди вони можуть звернутися, щоб отримати додаткову підтримку, якщо це необхідно.

3. Забезпечити, щоб рішення, в яких беруть участь молоді люди, були значущими для них, наприклад, рішення щодо пріоритетів щодо бюджетів, прав молодих працівників тощо.

4. Підтримка молодих людей у навчанні та сприянні. І дорослі, і молоді люди повинні бути навчені у сприянні участі молодих людей в публічному управлінні, щоб вони могли служити тренерами та фасилітаторами.

5. Сприяти процесу таким чином, щоб гарантувати, що він повністю включає цінності прав людини та демократії. Процес повинен бути добровільним і шанобливим, а молоді люди повинні отримувати чітку інформацію про своє право висловлювати свої погляди, мету та обсяг різних

можливостей брати участь в публічному управлінні. Якщо рішення приймаються за авторитарними методологіями, демократичні цінності не будуть засвоєні.

б. Молоді люди мають знати, що їх вислухали і їхню думку взяли до уваги. Це означає, що ті, хто займає владні посади, повинні бути готові поступитися частиною свого контролю молодим людям. Молоді люди також повинні отримувати чіткий зворотний зв'язок про те, як їхня участь вплинула на рішення та результати, і отримувати підтримку, щоб поділитися цим зворотним зв'язком зі своїми однолітками.

Залучення молоді до публічного управління не лише допоможе сформувати більшу представницьку діяльність, але й сприятиме розвитку громадянської ідентичності, активної громадянської позиції, лідерства та залученості молоді в різних сферах суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- 1 Гучно слухали пісню Лепса у центрі Львова: спливли подробиці про фігурантів скандалу. URL: <https://www.unian.ua/society/guchno-sluhali-pisnyu-lepsa-u-centri-lvova-splivli-podrobici-pro-figurantiv-skandalu-video-novini-lvova-12250902.html>
- 2 Петровська І. Р. Типи громадянської ідентичності студентської молоді. *Проблеми сучасної психології*. 2016. Випуск 31. 32–43.
- 3 Третяк Я. Формування громадянської ідентичності молоді: теоретичні контури проблеми. *Забезпечення стійкості, ревіталізації та розвитку території і громад в Україні* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, 4 травня 2023 р. / за заг. ред. І. Чикаренко; Т. Маматової. Дніпро : НТУ «Дніпровська політехніка», 2023. С. 212–215.
- 4 93 % опитаних вірять у свої сили. Молоді люди, які зараз залишаються в Україні, роблять цей вибір цілком усвідомлено, навіть якщо їхній сьогоднішній досвід вкрай нелегкий. Visit Ukraine. URL: <https://visitukraine.today/uk/blog/1861/yak-zminilas-ukrainska-molod-pid-cas-viini-ta-cogo-pragnut-pidlitki>
- 5 A Guide to UN Security Council Resolution 2250, United Nations of Youth URL: <http://unoy.org/wp-content/uploads/Guide-to-SCR-2250.pdf>.
- 6 Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child enshrines participation as a fundamental human right. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>
- 7 Bennett, W. L., D. Freelon and C. Wells, Changing Citizen Identity and the Rise of a Participatory Media Culture, *Handbook of Research on Civic Engagement in Youth*, edited by L. R. Sherrod, J. Torney-Purta and C. A. Flanagan, John Wiley & Sons, 2010. 393–423.
- 8 Carnegie United Kingdom Trust, 'Empowering Young People: The final report of the Carnegie Young People Initiative. 2008.
- 9 Cho, Byrne and Pelter. Digital Civic Engagement by Young People. URL: https://www.unicef.org/media/72436/file/Digital-civic-engagement-by-young-people-2020_4.pdf
- 10 Coalition for Adolescent Girls. Partners and Allies Toolkit: Toolkit for meaningful adolescent girl engagement. December 2015.
- 11 DUF: The Danish Youth Council. URL: <https://en.duf.dk/about-duf/>.
- 12 Gaventa, J. Towards Participatory Governance: Assessing the transformative possibilities. *Participation: From tyranny to transformation*, edited by Samuel Hickey and Giles Mohan, Zed Books, London, 2004. 25–41.
- 13 Hart, D., et al. High School Community Service as a Predictor of Adult Voting and Volunteering. *American Educational Research Journal*, vol. 44, no. 1, 2007. 197–219.

14 Keating, A., and J. G. Janmaat, Education through Citizenship at School: Do school activities have a lasting impact on youth political engagement? *Parliamentary Affairs*. 2015. Vol. 69. No. 2. C. 409–429.

15 Martin, S., et al. An Examination of Children and Young People's Views on the Impact of their Participation in Decision-Making, Department of Children and Youth Affairs, Ireland, 2015.

16 O'Kane, C., Children and Young People as Citizens: Partners for social change, Save the Children South and Central Asia, 2003.

17 Resolution adopted by the United Nations General Assembly, A/RES/68/130, 18 December 2013. URL: <https://undocs.org/en/A/RES/68/130>.

18 Resolution adopted by the United Nations Human Rights Council. Youth and Human Rights. A/HRC.32/L.1, 28 June 2016. URL: <https://undocs.org/A/HRC/32/L.1>.

19 Simpson, G. The Missing Peace: Independent Progress Study on Youth, Peace and Security, United Nations Security Council, A/72/761-S/2018/86, 2 March 2018, 2.

20 Tatum, J. We Need Their Help: Encouraging and discouraging adolescent civic engagement through photovoice. *Children and Youth Services Review*. 2012. Vol. 34. 2247–2254.

21 United Nations Development Programme, Enhancing Youth Participation Throughout the Electoral Cycle: A good practice guide, New York, January 2013.

22 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Progress on Education for Sustainable Development and Global Citizenship Education, UNESCO, Paris, 2018.

23 United Nations, Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, para. 51, Sustainable Development Goals Knowledge Platform. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

24 World Bank, *World Development Report 2007: Development and the next generation*, World Bank, Washington, D.C., 2006.

Стаття надійшла до редакції 13.04.2023 р.

Стаття рекомендована до друку 15.05.2023 р.

Borodin Y. A.,

Doctor of historical sciences, Professor,

Director of the Educational and Scientific Institute of Public Administration,

NTU "Dniprovsk Polytechnic",

19 Dmytro Yavornytskyi Ave., Dnipro, 49005, Ukraine

e-mail: lna85775@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-7331-5981>

Tretiak Y. I.,

Postgraduate of the Department of State Administration and Local Self-Government,

NTU "Dniprovsk Polytechnic",

19 Dmytro Yavornytskyi Ave., Dnipro, 49005, Ukraine,

<https://orcid.org/0009-0001-5493-6854>

INITIALIZATION OF CIVIC IDENTITY OF YOUTH IN PUBLIC ADMINISTRATION

Annotation. The paper considers the signs of initialization of the civic identity of young Ukrainians, which give grounds to believe that the problems of its preservation and reproduction should be the focus of scientific discourse.

Two different axes of civic identity have been identified, which is particularly relevant under conditions of black and white shades of Russia's war against Ukraine: from congruence to disjuncture. It has been substantiated that young people build a civic identity from the available

materials, and these materials are different for young people from different communities. Civic tendencies of young people are based on their everyday experience in certain social, economic, institutional, political and historical contexts. It has been proven that actors involved in the process of building a civic identity should develop practices encouraging young people to struggle with both congruence and the disjuncture they experience, and ensuring a more meaningful civic education that helps young people to construct critical but engaged civic identities.

It has been found that civic identity is an incentive for active participation of citizens in public administration, strengthening social consolidation and supporting the stability of the country.

The conditions for creating an enabling environment for young people to influence the decisions and policies that affect them have been studied.

The need to implement the UN strategic priority – the "Generation Unlimited" motto – has been emphasized, and it has been shown that young people face stigma associated with their traits and impact on society. The stigma fuels policies that marginalize young people and call for safety measures against them, rather than promoting more favourable solutions that allow them to participate positively in the life of society.

It has been substantiated that the participation of young people in public administration is also represented in their involvement in decision-making processes that influence their lives through school boards, student unions, youth clubs, national youth parliaments, regional and international youth forums and advisory councils of international organizations.

Keywords: *civic identity, civic engagement, public administration, youth participation in public administration.*

REFERENCES

- 1 Leps' song was loudly listened to in the center of Lviv: details about the participants in the scandal surfaced. URL: <https://www.unian.ua/society/guchno-sluhali-pisnyu-lepsa-u-centri-lvova-splivli-podrobici-pro-figurativ-skandalu-video-novini-lvova-12250902.html> [in Ukrainian].
- 2 Petrovska, I.R. (2016). Types of civic identity of student youth. *Problems of modern psychology, is. 31, 32–43* [in Ukrainian].
- 3 Tretyak, Ya. (2023). Formation of the civic identity of youth: theoretical contours of the problem. *Ensuring sustainability, revitalization and development of territories and communities in Ukraine: scientific and practical materials. conf. for international participation, Dnipro, May 4, 2023 / by general ed. I. Chikarenko; T. Mamatova. Dnipro: NTU "Dniprov Polytechnic". 212–215* [in Ukrainian].
- 4 93% of respondents believe in their abilities. Young people who are currently staying in Ukraine make this choice quite consciously, even if their current experience is extremely difficult. Visit Ukraine. URL: <https://visitukraine.today/uk/blog/1861/yak-zminilas-ukrainska-molod-pid-cas-viini-ta-cogo-pragnut-pidlitki> [in Ukrainian].
- 5 A Guide to UN Security Council Resolution 2250, United Nations of Youth URL: <http://unoy.org/wp-content/uploads/Guide-to-SCR-2250.pdf>.
- 6 Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child enshrines participation as a fundamental human right. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>
- 7 Bennett, W. L., D. Freelon and C. Wells. (2010). Changing Citizen Identity and the Rise of a Participatory Media Culture. L.R. Sherrod, J. Torney-Purta and C.A. Flanagan, John Wiley & Sons (Eds.). *Handbook of Research on Civic Engagement in Youth, 393–423*.
- 8 Carnegie United Kingdom Trust, 'Empowering Young People: The final report of the Carnegie Young People Initiative. 2008.
- 9 Cho, Byrne and Pelter.2020. Digital Civic Engagement by Young People. URL: https://www.unicef.org/media/72436/file/Digital-civic-engagement-by-young-people-2020_4.pdf

- 10 Coalition for Adolescent Girls. Partners and Allies Toolkit: Toolkit for meaningful adolescent girl engagement. December 2015.
- 11 DUF: The Danish Youth Council. URL: <https://en.duf.dk/about-duf/>
- 12 Gaventa, J. (2004). Towards Participatory Governance: Assessing the transformative possibilities, in *Participation: From tyranny to transformation*, edited by Samuel Hickey and Giles Mohan, Zed Books, London, 25–41.
- 13 Hart, D., et al. (2007). High School Community Service as a Predictor of Adult Voting and Volunteering. *American Educational Research Journal*, vol. 44, no. 1, 197–219.
- 14 Keating, A., and J. G. (2015). Janmaat, Education through Citizenship at School: Do school activities have a lasting impact on youth political engagement? *Parliamentary Affairs*, vol. 69, no. 2, 409–429.
- 15 Martin, S., et al. (2015). An Examination of Children and Young People’s Views on the Impact of their Participation in Decision-Making, Department of Children and Youth Affairs, Ireland.
- 16 O’Kane, C. (2003). Children and Young People as Citizens: Partners for social change, Save the Children South and Central Asia.
- 17 Resolution adopted by the United Nations General Assembly, A/RES/68/130, 18 December 2013. URL: <https://undocs.org/en/A/RES/68/130>.
- 18 Resolution adopted by the United Nations Human Rights Council. Youth and Human Rights. A/HRC.32/L.1, 28 June 2016. URL: <https://undocs.org/A/HRC/32/L.1>.
- 19 Simpson, G. (2018). The Missing Peace: Independent Progress Study on Youth, Peace and Security, United Nations Security Council, A/72/761-S/2018/86, 2 March 2018, 2.
- 20 Tatum, J. (2012). We Need Their Help: Encouraging and discouraging adolescent civic engagement through photovoice. *Children and Youth Services Review*, vol. 34, 2247–2254.
- 21 United Nations Development Programme, Enhancing Youth Participation Throughout the Electoral Cycle: A good practice guide, New York, January 2013.
- 22 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Progress on Education for Sustainable Development and Global Citizenship Education, UNESCO, Paris, 2018.
- 23 United Nations, Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, para. 51, Sustainable Development Goals Knowledge Platform. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.
- 24 World Bank. (2006). *World Development Report 2007: Development and the next generation*, World Bank, Washington, D.C.

The article was received by the editors 13.04.2023.

The article is recommended for printing 15.05.2023.

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-15>

УДК 351/354

*Хожило Ірина Іванівна,**доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування
НТУ «Дніпровська політехніка»,
пр. Д. Яворницького, 19, м. Дніпро, 49005, Україна
e-mail: i.khozhylo@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-8532-4108>*

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД У РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ В УКРАЇНІ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

Анотація. У статті представлено результати актуального наукового дослідження проблем застосування програмно-цільового підходу у розвитку фізичної культури і спорту в Україні в період воєнного стану. Актуальність роботи обумовлена тим, що в період воєнного стану українська держава, відповідно до норм Основного закону держави, повинна забезпечувати державні гарантії соціальних прав громадян. Мета дослідження полягає у визначенні теоретичних та практичних підходів щодо застосування програмно-цільового підходу в реалізації загальнодержавної соціальної програми розвитку фізичної культури та спорту в Україні у період воєнного стану. Акцентовано, що в Україні розвиток фізичної культури і спорту є усталеним пріоритетом державної політики як в період сталого розвитку, так і в період кризових загроз (пандемія COVID-19, війна). Доведено, що на рівні імплементації конституційних гарантій держави сфера фізичної культури та спорту не має індивідуалізованого правового закріплення в Конституції України. Але вона має найбільшу правову приналежність до сфери охорони здоров'я (ст.49 Конституції України), і державні гарантії формулюються як дбайливість держави про розвиток фізичної культури в Україні. Визначено основні характеристики державної цільової програми розвитку фізичної культури і спорту: соціальність, державна гарантованість, міждисциплінарність, полісуб'єктність. Разом з тим доведено, що в державній цільовій соціальній програмі розвитку фізичної культури і спорту роль кількох центральних органів виконавчої влади носить декларативний характер, адже їх участь не фінансується основним розпорядником коштів для виконання заходів програми. Обґрунтовано, що суттєве зниження інтегрованого показника результативності виконання державної соціальної програми за 2022 рік, у порівнянні з попередніми роками, пояснюється виключно негативним впливом чинника повномасштабної війни. Визначено, що реалізація державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури та спорту корелює із завданнями Глобальних рекомендацій ВООЗ для національних урядів щодо розвитку фізичної активності для здоров'я нації.

Ключові слова: публічне управління та адміністрування, програмно-цільовий підхід, фізична культура, спорт, охорона здоров'я, війна, COVID-19

Як цитувати: Хожило І. І. Програмно-цільовий підхід у розвитку фізичної культури і спорту в Україні в період воєнного стану. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 174–186. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-15>

In cites: Khozhylo, I.I. (2023). Program-target approach to the development of physical culture and sports in Ukraine during the period of marital status. *State Formation*, no. 1 (33), 174–186. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-15> [in Ukrainian].

Постановка проблеми. Українська держава вже другий рік поспіль за підтримки міжнародних партнерів протистоїть повномасштабному військовому вторгненню російського агресора [1]. Для потреб фронту та обороноздатності держава витрачає значні кошти. Однак, відповідно до конституційних гарантій [2], навіть в умовах війни, Україна як незалежна правова демократична та соціальна держава продовжує виконувати всі соціальні зобов'язання перед своїми громадянами. Одним із таких напрямків, які реалізує керівництво української держави в умовах війни, є фінансування загальнодержавних соціальних програм [3], дія яких не припинилась навіть в умовах повномасштабного вторгнення та окупації частини української території. Більш того, в умовах війни також продовжують виконуватись зобов'язання нашої держави, які були закріплені змістом Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом [4].

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Проблематика публічноуправлінської діяльності у сфері соціальної політики та політики охорони громадського здоров'я завжди була у центрі наукового дискурсу. Однак, здебільшого увага вітчизняних науковців фокусувалось на певних напрямках розвитку адміністрування системи охорони здоров'я. Такий підхід охоплював державницькою увагою, переважно, певні соціально-вікові групи населення або категорії пацієнтів, згрупованих за певною ознакою – хворобою чи хворобливим станом [5]. За таких умов поза межами наукового дискурсу залишались питання міжгалузевої взаємодії тих сфер суспільного життя, результат функціонування яких впливає безпосередньо на стан здоров'я та благополуччя всього населення, а не окремих груп населення чи пацієнтів. Адже ці сфери формують, закріплюють та розвивають фізично здорову українську націю шляхом здійснення єдиної державної політики здоров'язбереження за рахунок немедичних технологій та ідеології здоров'язбереження. Мова йде про розвиток фізичної культури і спорту, тобто масового спорту, актуальність яких у період пандемічної кризи стала надзвичайно високою. У сфері публічного управління наукові розробки за даним напрямком характеризують праці таких дослідників як М. Білинська, Є. Бородін, Д. Карамішев, О. Федько та ін. [6; 7; 8]. Але їх науковий доробок в сучасних умовах потребує подальшого розвитку та удосконалення. Тож в умовах дії правового режиму воєнного стану, коли рухова активність населення, а особливо дітей та молоді, є надзвичайно обмеженою, здійснення наукового дослідження на визначену тему має ознаки актуальності.

Мета дослідження полягає у вивченні теоретичних та практичних підходів щодо застосування програмно-цільового підходу в реалізації загальнодержавної соціальної програми розвитку фізичної культури та спорту в Україні у період воєнного стану.

Застосована методологія і методи. Визначена мета наукового дослідження потребувала застосування низки загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, зокрема таких як абстрактно-логічний метод, метод

аналізу та синтезу; метод структурно-функціонального аналізу; системний метод; метод порівняння; метод моніторингу та оцінювання державно-цільових програм.

Виклад основного матеріалу. Держава, виконуючи свої соціальні функції та маючи широкий спектр владних повноважень, як зазначав вітчизняний дослідник В.Д. Бакуменко, на національному рівні володіє значною кількістю різних управлінських підходів для вирішення конкретних суспільних проблем як-то розвиток соціально-економічних процесів, або з метою подолання наслідків економічної кризи чи її попередження в майбутньому [9, с. 592]. Однак найбільш затребуваним в період кризи та оптимальним стосовно співвідношення необхідних/наявних ресурсів для стабілізації та узяття під державний контроль кризового стану у певній галузі чи навіть на рівні держави частіше за все використовує програмно-цільовий підхід. На думку науковця, саме цей підхід довів ефективність свого застосування у багатьох зарубіжних країнах, яким вдалося успішно опанувати кризові явища соціально-економічного змісту. Цей інструмент реалізації державної політики забезпечує оптимальний формат поєднання цілей державної політики (окремих планів чи навіть проектів) з наявними у держави на момент кризи ресурсами на підставі розробки та упровадження цільових програм. В момент суспільної кризи перед національним урядом, центральними органами виконавчої влади постають, як першочергові, завдання щодо:

- переходу на режим централізації управління (так було в період пандемії COVID-19);
- затвердження доцільності та обґрунтованості витрачання коштів державного бюджету за певними програмними напрямками;
- дотримання контролю за використанням фінансових ресурсів держави (коштів Державного бюджету України);
- стабілізації і розвитку соціально-економічних процесів;
- координації діяльності органів державної влади для пріоритетного розв'язання певних проблем;
- подолання наслідків економічної кризи;
- превенція повторення такої кризи у найближчій перспективі [6, с. 592].

Закон України «Про державні цільові програми» [3], який було прийнято ще у 2004 р., але він чинний і сьогодні, надає визначення державних цільових програм як взаємовигідних програм, комплексу завдань чи заходів, що спрямовуються на вирішення найважливіших державних завдань за такими напрямками: розвиток держави, розвиток окремих галузей економіки, розвиток адміністративно-територіальних одиниць, а їх фінансування відбувається за рахунок коштів державного бюджету України і погоджується відповідно до умов виконання, складу органів виконавчої влади та ресурсного забезпечення [3]. Це дозволяє визначити структурно-функціональні характеристики державних цільових програм. Вони представлені у табл. 1.

Таблиця 1

Структурно-функціональна характеристика державних цільових програм в Україні
Table 1

Structural and functional characteristics state targeted programs in Ukraine

№	Показник програми	Зміст показника
1	Сфера застосування державної цільової програми	Програми: -екологічні -економічні -наукові -науково-технічні -національно-культурні -соціальні -оборонні -правоохоронні -з питань розвідувальної діяльності -інші
2	Територіальний вплив програми	територія держави або її значну частину (більш ніж 2/3 областей)
3	Охоплення цільової аудиторії заходами програми	Все населення України
4	Термін реалізації	Довгострокова дія (3 роки з можливістю пролонгації або 5 років)
5	Відповідальні виконавці	Національний уряд, Центральні органи виконавчої влади, Органи місцевого самоврядування
6	Механізм фінансування	Державний бюджет України, Фінансові інвестиції міжнародних партнерів, Місцевий бюджет, інші джерела фінансування

Джерело: сформовано автором за [6, 7]

Як видно із табл. 1 та відповідно до вимог вищезазначеного закону України, державні цільові програми мають певний категоріальний розподіл:

1) загальнодержавні цільові програми різногалузевого спрямування (економіка, сфера науково-технічної діяльності, сфера соціальної політики, національно-культурний розвиток, природоохоронна діяльність, оборона держави тощо). Ця категорія програм поширюється на всю державну територію або її значну частину, має тривалий термін реалізації, реалізується центральними органами виконавчої влади та державними органами, органами місцевого самоврядування;

2) інші програми, категоріальна ознакою яких є те, що вони розробляються для вирішення конкретних завдань економічного і соціального розвитку, а також розвитку окремих галузей економічно-управлінської сфери, які потребують державної підтримки.

За даними моніторингового дослідження стану виконання державних цільових програм, яке здійснювалось Міністерством економіки, торгівлі та сільського господарства України, у 2020 році в нашій державі було

zareestrowano 15 derzawnych cilyowych program [10]. Sered nich status «Socjalna programma» mali 4 programi abo konna ceterwa programma cilyowa programma mala socjalno-orientowany zmist. I ce zrozumilo, adze na той час w socjalno-ekonomicznej sferi була znacza kriza, spricina pandemio COVID-19 [11]. I same na той час turбота derzawy pro zdorow'ja nacii skerowuwalas' ne tilki na medychnu sferu ta medychni tehnologii, a j na rozwytok sumizhnych sfer suspilnoho zhyttja, efekt upravlinnja yakimi spriayw rozwytku ruhowoi aktywnosti naselennja ta utwerdzennju zdorowoho sposobu zhyttja sered usix wикових груп naselennja, a nasampred, sered molodi.

U ramkach zaходiw z realizacii derzawnych cilyowych socjalnych program dla nas osobliwy naukowy interes predstavlye Derzawna cilyowa socjalna programma rozwytku fizychnoi kul'tury i sportu na period do 2024 roku [12], яка realizuets'ya j s'ogodni w period dii prawowoho rezhimu woennoho stanu. Yak bachimo, fizychna kul'tura ta sport ce kategoria socjalnoji polityky derzawy. Тому u sferi socjalnoji polityky pid programno-cilyowym pidchodom chastyše za vse rozumiets'ya wykorystannja program, spriamowanyh na dosjagнення konkretnych cilyej abo wyriszennja konkretnych socjalnych problem. Cej pidchid bazuets'ya na rozrobci ta realizacii specialnych program i strategij, spriamowanyh na wdoskonalennja konkretnych sfer zhyttja чи wyriszennja konkretnych socjalnych problem. U ramkach programno-cilyowoho pidchodu wiznaczaються konkretni cilyi, zawdannja ta mehanizmy ix dosjagнення, a takozh ocinjuyuts'ya kincewi rezultaty program. Takyj pidchid dozwoляє bilsh systemno ta cilyespriamowano wyrischuwaty konkretni problemy ta pokraščuwaty konkretni aspekty suspilstwa, wodnochas cithkiše zoseredzujuchys' na dosjagненni konkretnych rezultatyw ta efektywnomu wykorystanni resursiw.

Pryklady programnych pidchodiw, yakі s'ogodni okresljuyuts'ya u witschyznjanomu prawowomu poli, swidchajut pro te, що socjalni programy powynni, persh za vse, buty spriamowanymi na pokraščennja jakosti zhyttja, borotbu z bidnistju, posilennja socjalnoho zachystu naselennja, pokraščennja umow pracі, rozwytok systemy ochorony zdorow'ja ta systemy osviti [3]. Тому dorечnym bude konstatuwaty, що na rivni witschyznjanoho zakonodawstwa pryamoho widsenennja чи implemenciacii sferi fizychnoi kul'tury ta sportu do kategorii socjalnych program na danyj час bezposerednjo še ne zdjysneno. Tobto, de-jure prawowoji pryamoji implemenciacii ne має. Проте на практици, тобто де-факто, u sferi publічноуправлінської діяльності сфера fizychnoi kul'tury та sportu завжди spriymalas' як galuzь socjalnoji sferi, adze rozwytok fizychnoi kul'tury i sportu tісно meжує z takimi tradyцijnymi sferami socjalnoji polityky як сфера osviti та сфера ochorony zdorow'ja. I ce dozwoляє wiznachyty pershu charakterystyku programno-cilyowoho pidchodu w realizacii zagalnoderzawnoji socjalnoji programy rozwytku fizychnoi kul'tury та sportu – ce socjalnistь.

Okrім того, socjalnistь zaznachenoji derzawnoji programy, okрім wyščezaznachenoho zakonu, ґрунтуєтьсja takozh на konstytucijnih normah. Tak, u st. 3 Konstytucii Ukraїny zhyttja i zdorow'ja lyudyny wiznaczaються як

найвища соціальна цінність української держави. А зміст ст. 49 закріплює за державою обов'язок організації медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я, дбати про розвиток фізичної культури і спорту та забезпечувати санітарно-епідеміологічне благополуччя [2].

Наступна характеристика цільової програми – це загальнодержавний, правовий та довготривалий характер заходів, що реалізуються органами влади всіх рівнів. Про це свідчить низка заходів, прийнятих на рівні вищого керівництва держави (Президент України), на рівні вищого органу виконавчої влади (Уряд України), а також за участю інших суб'єктів, що реалізують державну політику України. Так, національний уряд спрямовує державницьку увагу на розвиток фізичної культури та спорту на постійній основі – і в період стабільного розвитку держави, так і в період кризового стану (пандемія COVID-19, період воєнного стану). У період суспільного благополуччя урядом України була затверджена концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року (2015 р.); Державна цільова соціальна програма розвитку фізичної культури і спорту на період до 2024 року (2017 р.). У розпал пандемічної кризи була прийнята Стратегія розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року (2020 р.) [13]. Загальнодержавний характер змісту вказаних вище нормативно-правових актів характеризує єдність основної мети державної політики, яка досягається через формування у населення України культури здорового способу життя, створення умов для розвитку сучасної і доступної спортивно-оздоровчої інфраструктури, збільшення кількості населення, яке регулярно займається руховою активністю, забезпечення підготовки, участі національної збірної команди в іміджевих змаганнях, сприяння входженню України до числа кращих спортивних держав світу. Тож через розвиток фізичної культури та спорту українська держава позиціонує себе на міжнародній арені, з одного боку, як здорова та спортивна нація, що втілює курс європейської інтеграції. А з іншого боку, українська держава виступає елементом глобальної системи охорони здоров'я та виконує рекомендації ВООЗ для національних урядів про розвиток фізичної культури та укріплення здоров'я населення [14].

Наступна характеристика – це міждисциплінарність загальнодержавної соціальної програми. Як вже зазначалось вище, сфера фізичної культури та спорту тісно межує зі сферами охорони здоров'я, освіти та молодіжної політики. Хоча у нормах Конституції України й відсутня пряме відсилання на конституційне право громадянина на розвиток фізичної культури та спорту, багато науковців визнають її опосередковану імплементацію із суміжними сферами. Так, на думку вітчизняної дослідниці А. С. Славко, право на фізичну культуру та спорт доцільно розглядати як складову права на охорону здоров'я, на належне навколишнє середовище, на розвиток молоді тощо [15]. Схожу думку висловлює й дослідник Р.В. Чередник [16]. Однак він зазначає, що характер державних гарантій стосовно фізичної культури і спорту більш за все представлено у Законі України «Про розвиток фізичної культури та спорту» [17].

Адже цей закон визначає правові, соціальні, економічні та організаційні основи фізичної культури та спорту в Україні з метою зміцнення здоров'я громадян, досягненні високого рівня працездатності та довголіття засобами фізичної культури і спорту. У цьому законі прописано механізм здійснення державного управління фізичною культурою і спортом, який реалізується через центральний орган виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту, інші органи виконавчої влади. Тобто, міждисциплінарність реалізації державно-цільової програми розвитку фізичної культури і спорту в Україні регламентується на законодавчому рівні.

Так, відповідно до ст. 6 вище зазначеного закону України [17] однією із управлінських функцій Центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику України розвитку фізичної культури та спорту, визначається функція забезпечення реалізації програм розвитку фізичної культури і спорту. Тобто, відповідальним виконавцем за реалізацію державної цільової програми є Міністерство молоді та спорту України. Серед інших органів державної влади, повноваження яких здійснюються на засадах міждисциплінарного підходу, законодавчо визнані такі суб'єкти управління як:

- МОЗ України, до функцій якого належить формування та реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я;
- Міністерство оборони України (Збройні Сили України), інші військові формування, правоохоронні органи, рятувальні та інші служби спеціального призначення;
- Мінагрополітики України, що забезпечує формування та реалізацію державної аграрної політики та керує мережею профільних навчальних закладів та установ;
- Міністерство у справах ветеранів, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни, забезпечує розвиток спорту ветеранів війни;
- інші центральні органи виконавчої влади, які сприяють розвитку фізичної культури і спорту за місцем роботи та проживання громадян, взаємодіють з відповідними громадськими об'єднаннями фізкультурно-спортивної спрямованості [17].

І тут потрібно здійснити порівняльний аналіз між правовим визначенням суб'єктів реалізації заходів загальнодержавної соціальної програми розвитку фізичної культури та спорту із колом тих суб'єктів, які отримали фінансування за рахунок коштів державного бюджету України для реалізації заходів загальнодержавної соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту у 2022 році (табл. 2). Дані про фінансування державної цільової програми взяті із відкритих джерел інформації, які представлені на офіційному веб порталі Міністерства молоді та спорту України [18].

Як видно із табл. 2, на практиці коло суб'єктів, які отримують державне фінансування для реалізації затверджених програмних заходів у сфері розвитку фізичної культури та спорту дещо відрізняється від тих суб'єктів, які зазначені

у ЗУ «Про фізичну культуру та спорт». Зокрема, можна звернути увагу на те, що хоч сфера фізкультури та спорту більш тяжіє до сфери охорони здоров'я у правовому полі, на практиці серед виконавців державної цільової програми розвитку фізичної культури і спорту Міністерство охорони здоров'я України не зазначено як учасник міждисциплінарної взаємодії. Така ж ситуація склалася із з іншими суб'єктами управління. Тобто маємо підстави говорити про те, що публічноуправлінська практика щодо реалізації програми розвитку фізичної культури та спорту має певні протиріччя з нормами вітчизняного права.

Таблиця 2

Перелік суб'єктів реалізації Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2024 року, які отримали державне фінансування у 2022 році

Table 2

List of entities implementing the State targeted social program development of physical culture and sports for the period until 2024, which received state funding in 2022

№	Перелік суб'єктів державного управління у сфері розвитку фізичної культури і спорту (рівень ЦОВВ)	Статус суб'єкта державного управління згідно ЗУ «Про фізичну культуру і спорт»	Суб'єкт, який отримав фінансування за рахунок коштів державної цільової соціальної програми розвитку фізкультури та спорту у 2022 році
1	Мінмолодьспорт України – виконавець програми	+	+
2	Міноборони України	+	+
3	МОН України	-	+
4	МВС України	+	+
5	МОЗ України	+	-
6	Мінагрополітики України	+	-
7	Мінветеран України	+	-

Джерело: сформовано автором за [9; 11]

Так, відповідно до змісту Закону України «Про систему громадського здоров'я» [19] центральний орган виконавчої влади, тобто МОЗ України, має дуже солідний функціонал у сфері розвитку фізичної культури та спорту. Відповідно до ст. 8 п. 20 МОЗ України затверджує норми рухової активності, показники для оцінки рівня фізичного здоров'я та рекомендації щодо оздоровчої рухової активності для дітей, дорослих та інших груп населення [19]. А у ст. 40 цього Закону України визначено перелік державних гарантій щодо збереження здоров'я та сприяння здоровому способу життя шляхом:

- організації фізичного виховання;
- формування культури здорового способу життя;
- розвитку матеріально-технічної бази масового спорту, створення умов для заняття фізичною культурою і туризмом;
- формування ціннісного ставлення юнацтва та молоді до власного здоров'я, покращення фізичного розвитку та фізичної підготовленості відповідно до вимог майбутньої професії;
- поширення в засобах масової інформації соціальної реклами, спрямованої на підтримку здорового способу життя, зокрема популяризації фізичної активності [19].

Натомість практика показує, що у 2022 році, як сказано у звіті Мінмолодьспорт України, міністерство охорони здоров'я та інші співвиконавці (див. табл. 2) не отримували державного фінансування для реалізації заходів зазначеної державної цільової програми [20].

На завершення розгляду слід сказати про аспекти моніторингу виконання державних цільових програм. Інтегрований показник щорічного самооцінювання результативності виконання Державної програми розвитку фізичної культури та спорту, яку здійснює профільне міністерство, за 2022 р. становить 16 %, що відповідає оцінці «незадовільно». Для порівняння у 2018 р. заходи такої ж програми отримали оцінку «задовільно», а інтегрований показник становив 30 %. Можна зробити висновок, що значне зниження інтегрованого показника результативності виконання програми (у 2 рази) пояснюється такими чинниками як повномасштабне вторгнення РФ, ведення активних бойових дій на території східних та південних областей України, окупація окремих регіонів, вимушена міграція населення, насамперед молоді як найбільш мобільної групи населення, до безпечних регіонів держави та до зарубіжних країн. Внаслідок цих основних причин відбулось відповідне скорочення фінансування заходів державної цільової програми.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підсумовуючи весь матеріал, слід зробити кілька головних висновків на основі отриманих результатів наукового дослідження теоретичних та практичних підходів щодо застосування програмно-цільового підходу в реалізації загальнодержавної соціальної програми розвитку фізичної культури та спорту в Україні у період воєнного стану.

Проблематика розвитку фізичної культури і спорту є державним усталеним пріоритетом внутрішньої політики української держави, актуальність якого демонструє національний уряд в період стабільного розвитку та упродовж кризових загроз (пандемія коронавірусної інфекції, збройна агресія РФ).

Правовий механізм публічного управління розвитком фізичної культури ґрунтується на ст. 49 Конституції України і відносить цей напрям державної політики, радше, до політики у сфері охорони здоров'я. Крім того, правовий

механізм державного управління у зазначеній сфері реалізується на підставі профільних законів України, стратегій, концепцій та програм.

Державна політика України щодо розвитку фізичної культури і спорту реалізується на національному рівні управління Міністерством у справах молоді та спорту, а інструментом її реалізації є загальнодержавна соціальна цільова програма, яка розробляється в рамках державної стратегії із залученням інших центральних органів влади як співвиконавців програми.

Реалізація державної соціальної програми розвитку фізичної культури та спорту має ознаки соціальності, державної гарантованості, міждисциплінарності та полісуб'єктності. Але практика її реалізації залишає МОЗ України як центральний орган виконавчої влади поза межами учасників-співвиконавців. Такий підхід вступає у протиріччя з нормами Закону України «Про систему громадського здоров'я», який визначає певні функції управління за цим міністерством, зокрема функції щодо розробки показників моніторингу фізичного здоров'я для різних вікових груп населення.

Фактор повномасштабної війни став головним чинником незадовільної оцінки виконання державної цільової програми у 2022 році, внаслідок чого скоротився загальний бюджет програми, а низка програмних заходів залишилась невиконаною.

Означена тема наукового дослідження потребує подальшого розвитку, адже її актуальність ґрунтується на стратегічних документах державної політики у сфері охорони здоров'я, розвитку фізичної культури та спорту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 року № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
2. Конституція України : прийн. на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : зі змінами згідно закону України від 21 лют. 2014 р. № 742-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
3. Про державні цільові програми : Закон України 18 березня 2004 року № 1621. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>
4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2591
5. Класифікатор хвороб та споріднених проблем охорони здоров'я НК 025:2021. URL: <https://www.dec.gov.ua/wp-content/uploads/2021/11/nacjonalnyj-klasifikator-nk-025.pdf>
6. Бородін Є., Макашов В. Управлінська діяльність у сфері оздоровчого фізичного здоров'я населення у великих містах Європи: аналіз підходів. *Аспекти публічного управління*. 2020. № 8(6). С. 221–229. DOI: <https://doi.org/10.15421/1520120>
7. Karamyshev D., Prasol V. The non-governmental public health sector as an object of public administration. *East journal of security studies*. 2020. № 6(1). С. 85–97. URL: <https://ejss.nuczu.edu.ua/index.php/ejss/article/view/52>
8. Федько О. А. Моделювання управлінського впливу на суспільне здоров'я в умовах зміни термінальних цінностей в процесі суспільної трансформації. *Лікарська справа*. 2010. № 3-4. С. 100–107. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/LiSp_2010_3-4_19

9. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
10. Мінекономіки України. Стан виконання державних цільових програм у 2020 році. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=596b21d3-ca3d-411e-aaf5-65773ba21e56&title=StanVikonanniaDerzhavnikhTsilovikhProgramU2020-Rotsi>
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 30.03.2020 № 540. URL: https://mepr.gov.ua/files/images/news_2020/02042020/56d97d53-c0bc-4965-8598-368e403e7548.pdf
12. Про затвердження державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2024 року : Постанова КМУ від 1 березня 2017 р. № 115. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/115-2017-%D0%BF#Text>
13. Про затвердження Стратегії розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року : Постанова КМУ від 4 листопада 2020 р. № 1089. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2020-%D0%BF#n9>
14. WHO. Global recommendations on physical activity for health; 2010. URL: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/44399/9789241599979_eng.pdf?sequence=1
15. Славко А. С. Право на спорт у конституційному законодавстві: порівняльно-правовий аспект. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. 69–74. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.12>
16. Чередник Р. В. Джерела (форми) спортивного права України. С. 279–289. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1165/Cherednik.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
17. Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 24.12.1993 р., № 3808-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3808-12#Text>
18. Офіційний вебпортал Міністерство молоді та спорту України. URL: <https://mms.gov.ua/>
19. Про систему громадського здоров'я : Закон України від 6 вересня 2022 року № 2573. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text>
20. Звіт про хід виконання Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2024 року у 2022 році. URL: <https://mms.gov.ua/fizichna-kultura/derzhavna-programa-z-rozvitku-fizichnoyi-kulturi-i-sportu/zviti>

Стаття надійшла до редакції 12.05.2023 р.

Стаття рекомендована до друку 18.06.2023 р.

Khozhylo I. I.,

*Doctor of Science of Public Administration, Full Professor,
Dnipro University of Technology,*

19 Dmytro Yavornytskyi Ave., Dnipro, 49005, Ukraine

e-mail: i.khozhylo@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-8532-4108>

PROGRAM-TARGET APPROACH TO THE DEVELOPMENT OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS IN UKRAINE DURING THE PERIOD OF MARITAL STATUS

Annotation. The article presents the results of an up-to-date scientific study of the problems of applying the program-targeted approach in the development of physical culture and sports in Ukraine during the period of martial law. The relevance of the work is due to the fact that during the period of martial law, the Ukrainian state, in accordance with the norms of the Basic Law of the state, must provide state guarantees of citizens' social rights. The purpose of the research is to

determine the theoretical and practical approaches to the application of the program-target approach in the implementation of the national social program for the development of physical culture and sports in Ukraine during the period of martial law. It is emphasized that in Ukraine, the development of physical culture and sports is an established priority of state policy both in the period of sustainable development and in the period of crisis threats (the COVID-19 pandemic, war). It has been proven that at the level of implementation of the constitutional guarantees of the state, the sphere of physical culture and sports does not have an individualized legal anchoring in the Constitution of Ukraine. But it has the largest legal affiliation in the field of health care (Article 49 of the Constitution of Ukraine), and state guarantees are formulated as the state's care for the development of physical culture in Ukraine. The main characteristics of the state target program for the development of physical culture and sports are defined: sociality, state guarantee, interdisciplinary, polysubjectivity. At the same time, it has been proven that in the state targeted social program for the development of physical culture and sports, the role of several central executive bodies is declarative in nature, because their participation is not financed by the main manager of funds for the implementation of the program's activities. It is substantiated that the significant decrease in the integrated performance indicator of the implementation of the state social program for 2022, in comparison with previous years, is explained exclusively by the negative influence of the factor of full-scale war. It was determined that the implementation of the state targeted social program for the development of physical culture and sports correlates with the tasks of the WHO Global Recommendations for national governments regarding the development of physical activity for the health of the nation.

Keywords: *public management and administration, programmatic approach, physical culture, sports, health care, war, COVID-19.*

REFERENCES

1. Ukaz Prezidenta Ukrainy «Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini» vid 24.02.2022 r. No. 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
2. Konstytutsiia Ukrainy: pryin. na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 cherv. 1996 r.: zi zminamy zghidno zakonu Ukrainy vid 21 liut. 2014 r. No. 742-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>
3. Pro derzhavni tsilovi prohramy: zakon Ukrainy 18 bereznia 2004 roku No. 1621. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>
4. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2591
5. Klasyfikator khvorob ta sporidnenykh problem okhorony zdorovia NK 025:2021. URL: <https://www.dec.gov.ua/wp-content/uploads/2021/11/naczionalnyj-klasyfikator-nk-025.pdf> [in Ukraine].
6. Borodin, Ye., & Makashov, V. (2020). Upravlinska diialnist u sferi ozdorovchoho fizychnoho zdorovia naseleattia u velykykh mistakh Yevropy: analiz pidkhodiv. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 8(6), 221–229. DOI: <https://doi.org/10.15421/1520120> [in Ukraine].
7. Karamyshev, D., & Prasol, V. (2020). The non-governmental public health sector as an object of public administration. *East journal of security studies*, 6(1), 85–97. URL: <https://ejss.nuczu.edu.ua/index.php/ejss/article/view/52>
8. Fedko, O.A. Modeliuvannia upravlinskoho vplyvu na suspilne zdorovia v umovakh zminy terminalnykh tsinnosti v protsesi suspilnoi transformatsii. *Likarska sprava*, 2010, no. 3-4, 100–107. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/LiSp_2010_3-4_19 [in Ukraine].
9. Kovbasiuk, Yu.V., Troshchynskoho, V.P., Surmina, Yu.P. (Eds.) (2010). *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia*. Kyiv: NADU [in Ukraine].

10. Minekonomiky Ukrainy. Stan vykonannia derzhavnykh tsilovykh proham u 2020 rotsi. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=596b21d3-ca3d-411e-aaf5-65773ba21e56&title=StanVikonanniaDerzhavnykhTsilovykhProgramU2020-Rotsi>
11. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy, spriamovanykh na zapobihannia vynyknennia i poshyrennia koronavirusnoi khvoroby (COVID-19): Zakon Ukrainy vid 30.03.2020 No. 540. URL: https://mepr.gov.ua/files/images/news_2020/02042020/56d97d53-c0bc-4965-8598-368e403e7548.pdf
12. Pro zatverdzhennia derzhavnoi tsilovoi sotsialnoi prohamy rozvytku fizychnoi kultury i sportu na period do 2024 roku: Postanova KMU vid 1 bereznia 2017 r. No. 115. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/115-2017-%D0%BF#Text> [in Ukraine].
13. Pro zatverdzhennia Stratehii rozvytku fizychnoi kultury i sportu na period do 2028 roku: Postanova KMU vid 4 lystopada 2020 r. No. 1089. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2020-%D0%BF#n9> [in Ukraine].
14. WHO. Global recommendations on physical activity for health; 2010. URL: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/44399/9789241599979_eng.pdf?sequence=1
15. Slavko, A.S. (2022). Pravo na sport u konstytutsiinomu zakonodavstvi: Porivnialno-pravovy aspekt. *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo, no 4, 69–74*. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.12> [in Ukraine].
16. Cherednyk, R.V. Dzherela (formy) sportyvnoho prava Ukrainy. S. 279-289. URL : <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1165/Cherednik.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [in Ukraine].
17. Pro fizychnu kulturu i sport: Zakon Ukrainy vid 24.12.1993 r. No. 3808-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3808-12#Text>
18. Ofitsiinyi vebportal Ministerstvo molodi ta sportu Ukrainy. URL: <https://mms.gov.ua/>
19. Pro systemu hromadskoho zdorovia: Zakon Ukrainy vid 6 veresnia 2022 roku No. 2573. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text>
20. Zvit pro khid vykonannia Derzhavnoi tsilovoi sotsialnoi prohamy rozvytku fizychnoi kultury i sportu na period do 2024 roku u 2022 rotsi. URL: <https://mms.gov.ua/fizichna-kultura/derzhavna-programa-z-rozvitku-fizichnoyi-kulturi-i-sportu/zviti> [in Ukraine].

The article was received by the editors 12.05.2023.

The article is recommended for printing 18.06.2023.

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-16>

УДК 351

Соболь Роман Георгійович,

кандидат наук з державного управління, доцент,

доцент кафедри публічної політики

навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,

майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна

e-mail: sobol_roma@ukr.net <https://orcid.org/0000-0002-3176-3807>

РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА НА СТРАХОВОМУ РИНКУ В УМОВАХ ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ

Анотація. У статті зроблено огляд сучасного стану регуляторної політики на страховому ринку в умовах гібридних загроз в Україні. Розглянуто напрями впровадження нової моделі регуляторної політики на страховому ринку в умовах гібридних загроз. Запропоновано зміни в механізмі державної безпеки України для протидії гібридним загрозам на страховому ринку.

Ключові слова: *гібридні загрози, страховий ринок, страхові послуги, організація процесу управління, регуляторна політика, економічна безпека.*

Постановка проблеми. Велику роль в економічному житті країни відіграють страхові компанії. Основним завданням страхування є захист фізичних і юридичних осіб від можливого збитку при настанні страхових випадків. При цьому страхові компанії піддаються потенційному негативному впливу ризиків, які можуть поставити під загрозу їх платоспроможність та мати негативні наслідки для споживачів страхових послуг. Довіра споживачів до надійності страхової компанії є однією з важливих засад розвитку страхового ринку. Ефективне регулювання та нагляд за ринком уможливають таку довіру до страховиків, особливо в умовах гібридних загроз. Гібридна війна Російської Федерації загрожує страховому ринку України через свою непередбачуваність та використання як об'єкта та інструменту агресії. Централізований державний механізм Російської Федерації, який бере участь в його управлінні, активно усуває недоліки регуляторної політики страхового ринку України, яка потребує подальшого вдосконалення. Порівняльний аналіз стійкості України до агресії на момент її переходу в активну фазу у 2014 році та на поточному етапі дає змогу виявити причини низької ефективності протидії гібридним загрозам та сформулювати рекомендації щодо нарощування спроможності держави це забезпечити. сформулювати безпеку для громадськості.

Як цитувати: Соболь Р. Г. Регуляторна політика на страховому ринку в умовах гібридних загроз. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 187–196. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-16>

In cites: Sobol, R.G. (2023). Regulatory policy on the insurance market in conditions of hybrid threats. *State Formation*, no. 1 (33), 187–196. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-16> [in Ukrainian].

Водночас до театру агресивних дій РФ увійшли також країни Східного партнерства (СхП) та ЄС, досвід яких у цьому вимірі актуальний для України.

Проте на сьогоднішній день розвиток страхового ринку гальмується низкою факторів, зокрема, деякі страхові компанії мають проблеми з платоспроможністю та ліквідністю, відсутня чітка бізнес-модель, недостатньо низькі ризик-менеджмент і корпоративне управління. Все це робить ринок непрозорим і неконкурентоспроможним.

Вищезазначені системні проблеми на страховому ринку України, пов'язані з гібридними загрозами, спричинені передусім неналежним правовим регулюванням, а також недосконалою регуляторною політикою та відсутністю належного моніторингу її реалізації в умовах гібридних загроз.

Тому розвиток стабільного та надійного ринку страхових послуг в умовах гібридних загроз потребує значних зусиль як від регулятора, так і від учасників страхового ринку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державна страхова політика в світі є відносно молода, але вже багато науковців присвятили свої праці теоретичним дослідженням, практичним розробкам та аналізу регуляторної політики на страховому ринку в умовах гібридних загроз. До таких вчених необхідно віднести наступних: Т. Артюх, О. Барановський, І. Субачов, К. Шелехов та інших.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз процесу регуляторної політики на страховому ринку в умовах гібридних загроз та з'ясування основних підходів щодо зменшення ризиків в процесі регуляторної політики.

Виклад основного матеріалу.

Регіон Східного партнерства не є стабільним і безпечним через низку конфліктів: Крим і Донбас в Україні, Придністров'я в Молдові, Абхазія і Південна Осетія в Грузії, Нагірний Крабах в Азербайджані. Населення країн СхП страждає не лише від бойових дій у зонах конфліктів, а й від методів гібридної війни [6].

Останні передбачають використання громадськості для досягнення поставлених зловмисником цілей. Відповідно, населення потребує захисту від таких гібридних викликів і загроз, що вимагає розробки механізмів їх чіткого визначення та реагування.

Війна на Сході України показала, що суспільство має бути не лише споживачем безпеки, а й учасником її збереження, а держава має зміцнювати власні можливості протистояти новим викликам і загрозам. На сьогодні цей потенціал державних органів України ще потребує вдосконалення, що стає зрозумілим після аналізу чинників, що спричинили вторгнення Російської Федерації на територію України, та наявних прогалин у державній безпеці [8]. Цьому може сприяти оцінка та усунення наявних недоліків з урахуванням зібраних рекомендацій українських та зарубіжних експертів, а також досвіду країн СхП, які тривалий час борються з гібридними загрозами та активної взаємодії з ЄС для забезпечення безпеки суспільство, на яке було спрямовано дане дослідження [7].

Особливістю гібридного типу війни є те, що вона ведеться приховано, з використанням переважно нелінійної тактики та спрямована не на захоплення всієї території країни, хоча не виключений контроль над окремими територіями, а на отримання заступництва держави, яка досягається через вплив на населення, політику, економіку та владні структури досягається. Тому для протидії гібридним загрозам, які мають бути чітко ідентифіковані в державі, необхідно звернути увагу на підвищення стабільності суспільства.

До захисту від гібридних загроз залучені не лише силові структури держави, але й практично всі міністерства та органи влади, неурядові організації, бізнес та громадянське суспільство [9].

Враховуючи активне використання Росією інформаційно-пропагандистських інструментів, економічних та енергетичних важелів, втручання у внутрішньополітичне життя, стимулювання мовних, міжетнічних та міжконфесійних конфліктів, історичних маніпуляцій та інших засобів тиску на вразливі точки держави та суспільства, головним завданням стає розвиток національного імунітету, стабільності та ефективної соціально орієнтованої системи державного управління [10].

Станом на 30.09.2019 у Державному реєстрі фінансових установ зареєстровано 234 страхові компанії, з яких 23 надають послуги зі страхування життя (або «страхування життя») та 211 здійснюють страхування, відмінне від страхування життя (далі: загальне страхування/не страхування життя») (рис. 1) [1]. З 2000-х років кількість страхових компаній була відносно постійною, але після кризи 2008-2009 рр. вона почала скорочуватися.

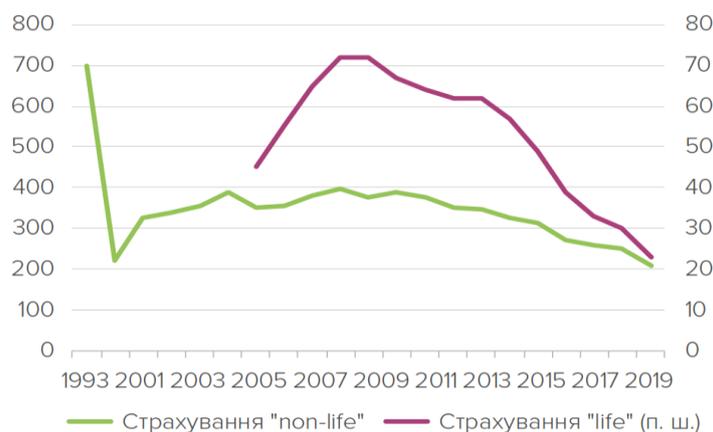


Рис. 1. Кількість страхових компаній

Fig. 1. Number of insurance companies

За 9 місяців 2019 року зі страхового ринку вийшла 51 компанія (18% від кількості на кінець 2018 року).

Більшість із них залишили ринок згідно з вимогами законодавства через те, що не займалися страховою діяльністю більше 6 місяців або вирішили відмовитися (відкликати) ліцензію.

Обсяги валових страхових премій зростають починаючи з 2015 року. В той же час, рівень страхових виплат зберігався в діапазоні 24-27% (рис. 2) [1].



Рис. 2. Динаміка страхових премій

Fig. 2. Dynamics of insurance premiums

В Україні ринок страхування є незначним за обсягом активів та за рівнем споживання страхових послуг. Показник проникнення (Insurance Penetration ratio), що визначається як співвідношення обсягу залучених страхових премій до ВВП, становить 1,4 % (з них "non-life" – 1,3 %) (рис. 3) [1]. Для порівняння, у Європі – 5,0 %, в середньому у світі – 6,1 %. Лідерами за цим показником страхування у світі є Великобританія, Японія та Франція.

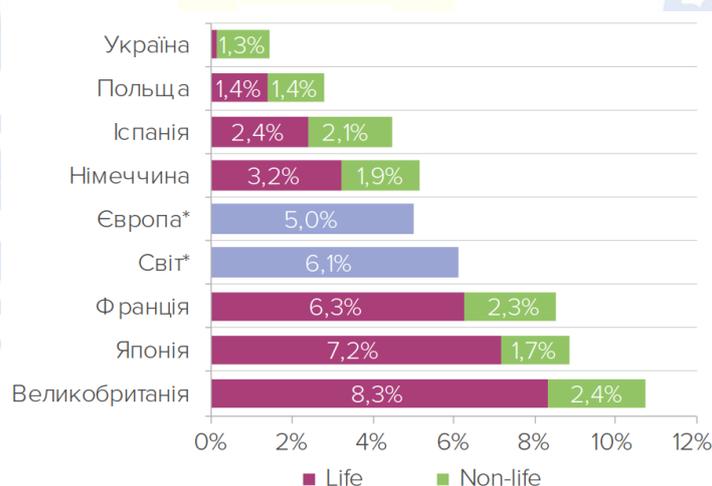


Рис. 3. Рівень проникнення послуг страхування в економіку у 2018 році

Fig. 3. Level of penetration of insurance services into the economy in 2018

Показник щільності страхування (Insurance Density ratio) – це розмір страхової премії на одну особу, в Україні він перебуває на дуже низькому рівні і на кінець 2021 року становив 34 дол. США (рис. 4.) [1].

З-поміж 88 країн, які досліджував Swiss Re Institute, Україна за цими показниками споживання послуг загального ("non-life") страхування посідає 73 місце та послуг страхування життя – 82 місце.

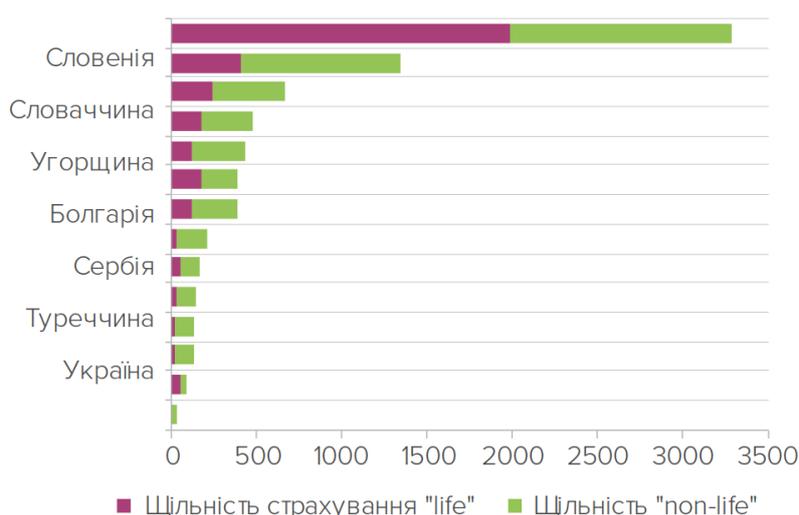


Рис. 4. Страхові премії на одну особу, 2018 рік, дол. США
 Fig. 4. Insurance premiums per person, 2018, USD USA

На кінець 2018 року частка п'яти найбільших страхових компаній за обсягом активів non-life страхування склала 25 % ринку, а частка 20 найбільших компаній за обсягом активів – 58 % ринку. На частку двох найбільших компаній зі страхування життя припадає 74% активів.

Частка валових премій зі страхування майна («non-life») склала 92,1 % від загального обсягу валових премій у 2018 році, зі страхування життя отримано лише 7,9 %. Для порівняння: в ЄС частка премій від договорів страхування життя становить 58 % і є довгостроковим джерелом фінансування фінансового сектора.



Рис. 5. Валові премії та валові виплати за видами страхування, 2018 рік
 Fig. 5. Gross premiums and gross payments by type of insurance, 2018

У структурі загального («non-life») страхування найбільшу питому вагу займає страхування автотранспортних засобів (КАСКО, ОСЦПВ (внутрішнє) та «Зелена карта») – 26,3 % від загального обсягу валових страхових премій, отриманих у 2018 році (рис. 5). Багато страхових компаній, що виходять на ринок, зосереджуються в основному на страхуванні автомобілів.

Страхування життя за договорами накопичувального страхування є непопулярним в Україні і здійснюється переважно з ініціативи роботодавців [4].

Недосконале законодавство, відсутність належного регулювання та моніторингу діяльності та ринкової поведінки страхових компаній і посередників, а також недосконала регуляторна політика страхового ринку в умовах гібридних загроз призвели до накопичення системних проблем, які потребують негайного вирішення [5]. Загалом усі вони призводять до низької довіри до компаній у секторі та перешкоджають належному розвитку цього сектору.

Поглиблення міжнародного співробітництва у сфері страхування для консолідованого протистояння гібридній агресії Російської Федерації є надзвичайно важливим, але основні причини його успіху криються всередині держави [2]. І тому зусилля з удосконалення регуляторної політики на страховому ринку в умовах гібридних загроз стосуються переважно внутрішнього виміру, який має бути на першому плані.

Стратегічною метою регуляторної політики на страховому ринку в гібридних умовах є розвиток та підтримка платоспроможного, фінансово стійкого, конкурентоспроможного та стабільного страхового ринку, який забезпечує належний захист прав споживачів та надає страхові послуги та продукти, адаптовані до потреб громадян і громадян. економіка.

Для зміни моделі регуляторної політики на страховому ринку в гібридних умовах держава має врахувати суттєві вимоги законодавства Європейського Союзу, які Україна також зобов'язана виконувати відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС, як-от принципи Міжнародної асоціації органів нагляду за страховою діяльністю (IAIS) [3].

Регуляторна політика повинна бути спрямована на вжиття заходів щодо членства в Міжнародній асоціації органів нагляду за страховою діяльністю (IAIS), членами якої на сьогодні є 150 держав, з метою підвищення ефективності виконання нею функцій регулятора страхового ринку.

Регулювання та нагляд за страховими компаніями та нагляд за банками здійснюються з використанням ризик-орієнтованого підходу.

Реалізація ризик-орієнтованого підходу базується на таких принципах:

1) принцип пропорційності (пропорційності) – нормативні вимоги та інтенсивність нагляду залежать від розміру, важливості (впливу компанії на ринок та економіку в цілому), складності бізнес-моделі та профілю ризику фінансової установи;

2) принцип орієнтації на майбутнє (передбачуваність) – аналіз діяльності здійснюється з метою розуміння бізнес-плану, перспектив діяльності та потенційних ризиків компанії;

3) принцип раннього виявлення та своєчасного реагування (раннього попередження) – оцінка потенційних ризиків та їх раннє виявлення для своєчасного подальшого інформування або вжиття відповідних заходів;

4) принцип професійного судження (професійного судження) – оцінка ґрунтується на вмотивованих і аргументованих висновках на основі знань і досвіду, а також на всебічному та всебічному аналізі інформації;

5) принцип правової визначеності – полягає у встановленні чітких і зрозумілих вимог до комплексу через систему законодавчих та нормативних актів, включаючи графіки адаптації діяльності фінансових установ до нових вимог [3].

Особлива увага приділяється розвитку належних практик роботи страховиків та сумлінного ставлення до страхувальників. Національний банк запровадить нагляд за поведінкою ринку та розробить відповідні інструменти нагляду для забезпечення ефективнішого захисту прав страхувальників.

Держава візьме на себе провідну роль у розвитку надійного страхового сектору та захисті прав страхувальників перед обличчям гібридних загроз.

Держава сприятиме належній страховій практиці та захищатиме важливість і переваги такої практики для страхування на мікро- та макрорівнях.

Основним завданням моніторингу поведінки ринку в умовах гібридних загроз буде справедливе ставлення страховиків до страхувальників та зміцнення довіри суспільства до страхового сектору.

Держава розробить положення щодо мінімальних вимог щодо розвитку чесної ділової практики в умовах гібридних загроз, а також наглядові інструменти та заходи у разі незастосування відповідної практики.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Побудова та впровадження нової моделі регуляторної політики на страховому ринку в умовах гібридних загроз включає:

- посилення стандартів ліцензування, зокрема розкриття страховими компаніями структури власності та кінцевих бенефіціарних власників, підвищення вимог до комерційної репутації акціонерів та осіб, які виконують ключові функції, процедур оцінки професійної придатності осіб, які виконують ключові функції в страхових компаніях;

- встановлення відповідальності кінцевих бенефіціарних власників за діяльність страхової компанії та спеціалізованого перестраховика;

- визначення вимог до корпоративного управління та системи внутрішнього контролю;

- визначення вимог до системи управління ризиками;

- посилення вимог до приймання активів та оцінки їх якості, оцінки запасів, структури капіталу та рівня їх достатності;

- формування системи раннього виявлення ризиків та своєчасного реагування;

- розробка порядку відновлення діяльності страхової компанії;

- розробка процедури реструктуризації або виведення страховика чи спеціалізованого перестраховика з ринку;

- визначення вимог до бухгалтерського обліку та звітності;
- відкритість та комунікація між регулятором та суб'єктами регулювання у процесі формування регуляторної політики та моніторингу страхового ринку.

Запровадження нової моделі регулювання та нагляду відбуватиметься поступово протягом перехідного періоду, який буде визначено після ретельного аналізу стану страхового ринку. Учасники страхового ринку матимуть час побудувати відповідну систему корпоративного управління та систему внутрішнього контролю, систему управління ризиками та ринковий кодекс поведінки, визначитися зі стратегією розвитку та бізнес-моделлю, сформувати адекватну достатність капіталу та забезпечити необхідний рівень ліквідності та якість активів. Це сприятиме фінансовій стабільності самих компаній та відновленню прозорості бізнес-середовища та довіри споживачів до ринку страхових послуг загалом.

Тому, незважаючи на гібридну агресію Росії проти України, яка триває вже майже десять років, у системі регуляторної політики страхового ринку все ще існують прогалини, які не дозволяють Росії відновити територіальну цілісність і суверенітет і виконати свої зобов'язання щодо забезпечення безпеки українського суспільства. Від цього страждають громадяни України, які проживають в окупованому Криму та ОРДЛО, в «сірих» зонах і на прилеглих до лінії зіткнення територіях, а також в інших регіонах України, які безпосередньо постраждали від аресорської чи гібридної загрози.

На думку українських експертів, для протидії гібридним загрозам на страховому ринку в механізмі державної безпеки України не вистачає таких змін:

- запровадження цілісного стратегічного системного бачення регуляторної політики на страховому ринку в умовах гібридних загроз та їх реформування;
- проведення тотальної ілюстрації;
- нейтралізація проросійської олігархії;
- зміна моделі прийняття рішень на страховому ринку та пріоритет захисту населення, а не влади;
- повна деполітизація та «декомунізація» механізму державної безпеки та підвищення його професіоналізму, злагодженості та здатності реагувати на нові загрози;
- підвищення відповідальності українських регуляторів на страховому ринку перед обличчям гібридних загроз;
- політична воля до подолання корупції;
- чітко сформульована інформаційна політика на страховому ринку;
- досконала соціальна та фінансова регуляторна політика.

Виправляти ситуацію має сенс на основі аналізу прогалин регуляторної політики на страховому ринку в умовах гібридних загроз та враховуючи досвід окремих країн ЄС та Східного партнерства у боротьбі з російськими гібридними загрозами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. URL: <https://www.nssmc.gov.ua/>
2. Світова гібридна війна: Український фронт. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ. 2017. 145 с. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2431/>
3. Сприяння розбудові можливостей України гарантувати безпеку суспільства в умовах гібридних загроз. *Результати експертного опитування*. URL: https://geostrategy.org.ua/images/%D0%94%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%96%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%8E.pdf
4. Субачов І. І. Розвиток страхового ринку в Україні як фактору фінансової стабільності економіки. *Фінанси України*. 2020. № 11. С. 34.
5. Шелехов К.В. Страхування. Страхові послуги. Київ : ІЕУГП, 2020. 268 с.
6. The Role of the Black Sea in Russia's Strategic Calculus. Byron Chong. *CIMSEC*. URL: <http://cimsec.org/role-black-sea-russias-strategic-calculus/31805>
7. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Joint Framework on countering hybrid threats – a European Union response. *European Commission*. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN>
8. Joint Report to the European Parliament and the Council on the implementation of the Joint Framework on countering hybrid threats – a European Union response. *EU Council*. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11539-2017-INIT/en/pdf>
9. Countering hybrid threats: EU-NATO cooperation. Briefing. *European Parliamentary Research Service*. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599315/EPRS_BRI\(2017\)599315_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599315/EPRS_BRI(2017)599315_EN.pdf)
10. European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats established in Helsinki. *Finish Government*. URL: http://valtioneuvosto.fi/en/article/-/asset_publisher/10616/eurooppalainen-hybridituhkien-osaamiskeskus-perustettiin-helsinkiin

Стаття надійшла до редакції 12.04.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 30.05.2022 р.

Sobol R. G.,

Ph.D of Science of Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Public Policy Department, Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration» of V. N. Karazin Kharkiv National University, 4 Svobody Square, Kharkiv, 61022, Ukraine
e-mail: sobol_roma@ukr.net <https://orcid.org/0000-0002-3176-3807>

REGULATORY POLICY ON THE INSURANCE MARKET IN CONDITIONS OF HYBRID THREATS

Annotation. The article provides an overview of the current state of regulatory policy in the insurance market in the context of hybrid threats in Ukraine. The directions of implementation of a new model of regulatory policy on the insurance market in the conditions of hybrid threats are considered. Changes in the state security mechanism of Ukraine are proposed to counteract hybrid threats in the insurance market.

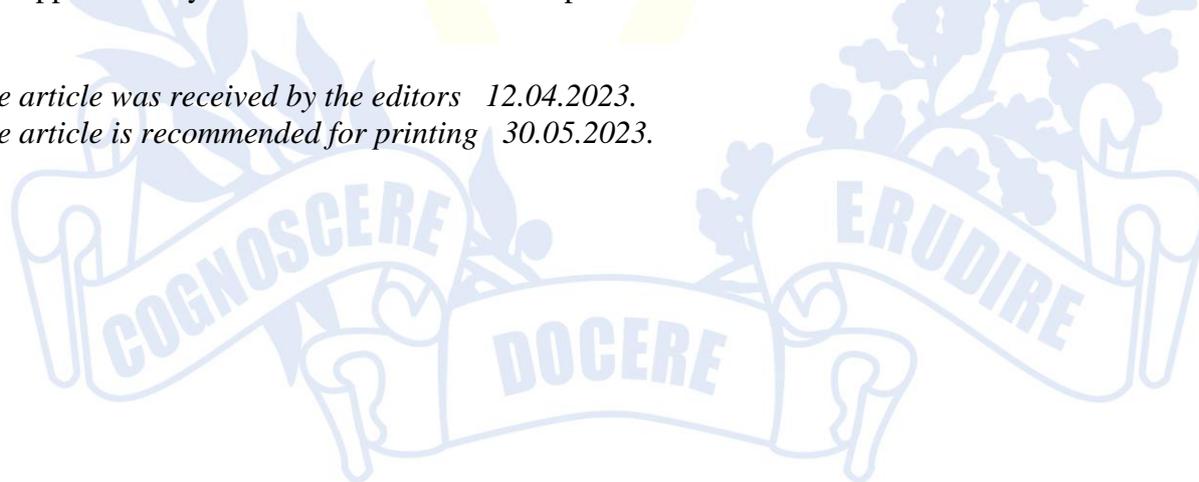
Keywords: *hybrid threats, insurance market, insurance services, management process organization, regulatory policy, economic security.*

REFERENCES

1. Natsionalna komisiia z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku. URL: <https://www.nssmc.gov.ua/> [in Ukraine].
2. Svitova hibrydna viina: Ukrainskyi front (2017). Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen. Kyiv. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2431/> [in Ukraine].
3. Spriannia rozbudovi mozhlyvostei Ukrainy harantuvaty bezpeku suspilstva v umovakh hibrydnykh zahroz. *Rezultaty ekspertnoho opytuvannia*. URL: https://geostrategy.org.ua/images/%D0%94%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%96%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%8E.pdf [in Ukraine].
4. Subachov, I.I. (2020). Rozvytok strakhovoho rynku v Ukraini yak faktor finansovoi stabilnosti ekonomiky. *Finansy Ukrainy, no. 11, 34* [in Ukraine].
5. Shelekhov, K.V. (2020). Strakhuvannia. Strakhovi posluhy. Kyiv: IEUH [in Ukraine].
6. The Role of the Black Sea in Russia's Strategic Calculus. Byron Chong. CIMSEC. URL: <http://cimsec.org/role-black-sea-russias-strategic-calculus/31805>
7. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Joint Framework on countering hybrid threats – a European Union response. European Commission. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN>
8. Joint Report to the European Parliament and the Council on the implementation of the Joint Framework on countering hybrid threats – a European Union response. EU Council. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11539-2017-INIT/en/pdf>
9. Countering hybrid threats: EU-NATO cooperation. Briefing. European Parliamentary Research Service. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599315/EPRS_BRI\(2017\)599315_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599315/EPRS_BRI(2017)599315_EN.pdf)
10. European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats established in Helsinki. Finish Government. URL: http://valtioneuvosto.fi/en/article/-/asset_publisher/10616/eurooppalainen-hybridituhkien-osaamiskeskus-perustettiin-helsinkiin

The article was received by the editors 12.04.2023.

The article is recommended for printing 30.05.2023.



DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-17>
УДК 349.6.

Древаль Віталій Юрійович,

*аспірант навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна
e-mail: drevalvitaly@ukr.net <https://orcid.org/0000-0001-8425-3336>*

ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ НАРОДОВЛАДДЯ ТА РЕСУРС ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ВЛАДАРЮВАННЯ

Анотація. Розглянуто питання щодо значущості електронних петицій як засобу реалізації народовладдя та ресурсу вдосконалення державного владарювання. Проаналізовано необхідне коло фахової літератури. На основі історичного та історико-порівняльного методів з'ясовано особливості започаткування подання петицій до органів державної влади. Відзначено, що повноцінна реалізація такої форми звернень передбачає наявність певної зрілості суспільних відносин та розвиненості парламентаризму. Зіставлено особливості подання петицій у паперовій та електронній формах. Наголошено на тій обставині, що започаткування практики подання електронних петицій ґрунтується на досягненнях сучасного інформаційного суспільства та можливостях цифровізації будь-яких документів. Сформульовано та обґрунтовано положення щодо значущості інституту петицій у процесі розвитку сучасного демократичного врядування.

Відомо, що до основних переваг чи позитивних якостей подання такої форми петицій відносяться зручність, оскільки зникає потреба фізично збирати підписи на підтримку власної пропозиції, та можливість спрощеної комунікації з посадовцями чи органами державної влади. Проте уданому разі більш важливе значення слід приділяти значущості електронних петицій у сфері суспільних та політико-правових відносин в цілому. Найперше це стосується реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами, змістовного наповнення концепції електронного урядування, а також місця таких звернень у сфері уточнення та розвитку державної політики.

Ключові слова: *петиції, електронні петиції, демократія, урядування, електронне урядування, державна політика, народовладдя, органи державної влади, звернення громадян, цифровізація.*

Постановка проблеми. Петиція (від лат. *petitio* – «звернення») у загальному розумінні – це колективне прохання, яке подається до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування у письмовій чи електронній формі. Електронна петиція у загальному розумінні – це особлива форма виразу прохання чи пропозиції, що подається певним суб'єктом та адресується органу державної влади чи главі держави.

Як цитувати: Древаль В. Ю. Електронні петиції як засіб реалізації принципів народовладдя та ресурс вдосконалення державного владарювання. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 197–202. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-17>

In cites: Dreval, V.Yu. (2023). Electronic petitions as a means of implementing the principles of public government and a resource for improving state government. *State Formation*, no. 1 (33), 197–202. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-17> [in Ukrainian].

Відповідно до чинного законодавства, – це особлива форма колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування, яке обов'язкове до розгляду за умови набрання необхідної кількості голосів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Починаючи з 1990-х років дослідження, опосередковані Інтернетом, поступово набувають поширення в соціальних науках завдяки, зокрема, розширенню використання Інтернету у різних сферах суспільних відносин. Серед них сьогодні все частіше використовуються онлайн-петиції. Зазначена проблематика доволі жваво аналізується на сторінках фахової літератури. Водночас слід визнати і те, що доволі часто аналіз окресленої проблематики обмежується суто процедурними питаннями, що залишає за бортом аналізу і низку питань, які стосуються значущості таких документів у процесі розвитку державного владарювання.

Мета статті. Метою дослідження визначено значущість електронних петицій як засобу реалізації народовладдя та ресурсу вдосконалення державного владарювання.

Виклад основного матеріалу. Інститут петицій як механізм взаємодії влади і суспільства має давню історію, у тих чи інших формах зустрічаючись ще в стародавньому світі. Проте, на що слід звернути особливу увагу, повноцінна реалізація такого задуму пов'язується з становленням реального народовладдя та повноцінного функціонування парламентаризму в окремих країнах.

Такий тип звернень набув значного розповсюдження на зламі епох Середньовіччя та Нових часів, що пов'язується з роботою англійської Палати Громад – на той час, найбільш розвиненої у світі установи парламентського типу.

Так, у 1628 році було оприлюднено «Петицію про право» (англ. *Petition of Right*) – законодавчий акт, поданий королю Карлу I від імені обох палат англійського парламенту, який досить часто називають «Другою великою хартією». У цьому документі, що за своєю формою був проханням народу до короля щодо дотримання законів країни, вказано на неприпустимість зловживань, що мали місце за часів правління Якова I та особливо за Карла I (зокрема, перелічено всі статuti, що захищали підданих від свавілля короля у питаннях заборони довільного збирання податків, гарантування особистої недоторканості громадян тощо).

Практика подання таких петицій зустрічалася і в Нові часи, причому існувала чітка кореляція між їхнім поданням та посиленням напруженості у стосунках між парламентом та монархом, у подальшому – між народом та органами влади в цілому. У якості прикладу подання петицій у часи суспільно-політичних ускладнень можна назвати чартизм (англ. *Chartism*) – політичний та соціальний рух у Великій Британії з кінця 1830-х до кінця 1840-х років, який отримав ім'я від поданої в 1839 році парламенту петиції, яка називалася хартією або народною хартією (додатково з приводу англійського історичного досвіду подання петицій див.: 1; 2; 3).

З того часу практика подання таких петицій стала використовуватися все частіше, ставши зручним засобом донесення пропозицій чи вимог громадськості до органів публічної влади. З тих часів і до сьогодні в якості головних переваг паперової петиції вже традиційно називається можливість проведення просвітницької діяльності стосовно проблеми, вказаної у ній (збираючи підписи, ініціатори можуть більш детально актуалізувати проблему, суть вимог та перелік заходів, які варто застосувати; також у ній може міститись інформація стосовно шляхів вирішення певної проблеми тощо). Головними ж вадами такої форми петицій є громіздкість в процедурі її оформлення та подання, а також брак часу.

Сучасне інформаційне суспільство сприяло якісному вдосконаленню процедури чи механізму оформлення такої форми звернень, які можуть подаватися в електронній формі. Це певне звернення з конкретною проблемою, розміщене на спеціальній електронній платформі, де люди отримують можливість підтримати те чи інше прохання чи вимогу, не витрачаючи значну кількість часу та користуючись виключно мережею Інтернет.

На сьогодні практика подання електронних петицій зустрічається в понад 70 країн світу Піонером у даному відношенні вважається парламент Шотландії, який у 1999 році сформував портал «*E-petitioner*», за допомогою якого громадяни могли направити депутатам звернення через спеціальну електронну форму). Нещодавно і в Україні було ухвалено низку нормативно-правових актів, які забезпечують громадянам реалізацію такого права. Це завдячує внесенню змін у 2015 році до Закону України «Про звернення громадян». Перший спеціалізований сервіс для подачі е-петицій був запроваджений на офіційному веб-сайті Президента України; згодом такі сервіси було запроваджено на сайтах парламенту й уряду.

У багатьох країнах алгоритм подання подібних петицій, як правило, один і той же – звернення розміщується на онлайн – ресурсі отримувача, і в разі підтримки певною кількістю підписантів у межах встановленого терміну петиція підлягає обов'язковому розгляду. До позитивних якостей електронних петицій також вже традиційно відносять простоту і зручність, економію часу та спрощення бюрократичної процедури в її оформленні та опрацюванні.

За нашою ж оцінкою, у даному разі найперше має йтися про суттєві новації в реалізації прав і свобод громадян, а також в реалізації принципів народовладдя та в підходах до державного владарювання взагалі. До того ж, популярна електронна петиція може отримати широке висвітлення як у традиційних ЗМІ, так і в соціальних мережах.

Так, у широкому контексті йдеться про поглиблене розуміння сутності та визначення перспектив розвитку системи електронного урядування. Наприклад, як слушно зауважують С. Хофманн та її співавтори, оскільки стратегії електронного урядування є політичним документом і, таким чином, можуть передавати упереджені точки зору, аналіз цих стратегій має ґрунтуватися на аналізі всіх новацій, пов'язаних з цифровізацією (у тому числі, і державного

сектора) [4]. У даному разі непересічне значення якраз і має відводитися електронним петиціям, які окрім іншого надають чітку уяву про нагальні проблеми регіонів та країни в цілому, а також щодо соціальних уподобань певних верств населення.

Останнім часом змінюється і відношення науковців до проблематики значущості електронних петицій у процесі реалізації та вдосконалення урядової політики. Наприклад, до недавніх пір ефективність впливу таких петицій на діяльність урядів взагалі ставилася під сумнів (див., напр., праці К. Бошель [5]). На сьогодні ж науковці загалом схильні підтримувати точку зору, яку висловлюють Дж. Р. Джіл-Гарсія зі співавторами. Вони вказують на ту обставину, що використання платформ електронної участі потенційно може також сприяти окрім іншого і поглибленому розумінню сутності формування та оцінювання політики (автори, наприклад, слушно вказують на наявність багатьох способів визначення аналітики політики, водночас зазначаючи, що поглиблене дослідження інформаційних технологій та залучення зацікавлених сторін до їхнього використання якраз і має скласти один з важливих ресурсів більш повної уяви про сутність явища, що розглядається) [6].

У даному разі важливо відзначити і ту обставину, що е-петиції складають і якісно новий підхід до політичної мобілізації широких мас населення. Наприклад, як слушно зауважують Jean-Gabriel Contamin зі співавторами, використання цього типу джерела може уникнути певних апорій класичних досліджень мобілізації. Це досягається шляхом переходу від аналізу заявленої поведінки до аналізу реальної поведінки та роботи над різноманітними прикладами колективних дій [7].

Водночас слід взяти до відома і ту обставину, що зміст петицій досить часто вказує лише на уподобання чи проблеми певної категорії осіб. З урахуванням наведеної обставини, як стверджує Ш. Бріозуліс, аналіз онлайн-петицій має здійснюватися на основі багатьох методів наукових досліджень, і в кінцевому рахунку, вирішальною у даному разі залишається рівень обізнаності та фаховості дослідників [8].

Відтак важливого значення набуває і використання лінгвістичного та семантичного змісту електронних петицій, які у будь-якому разі складають важливий ресурс наукових досліджень. Не випадково С. Д. Кларк зі співавторами ставлять питання про те, як зрозуміти, які особливості можуть зробити електронну петицію популярною і, отже, потенційно впливовою (як стверджують автори, одним із напрямків дослідження є мовний і тематичний зміст супровідного тексту електронної петиції) [9].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На основі історичного та історико-порівняльного методів з'ясовано особливості започаткування подання петицій до органів державної влади. Відзначено, що повноцінна реалізація такої форми звернень передбачає наявність певної зрілості суспільних відносин та розвиненості парламентаризму. До основних переваг чи позитивних якостей подання

електронних петицій відносяться зручність, оскільки зникає потреба фізично збирати підписи на підтримку власної пропозиції, та можливість спрощеної комунікації з посадовцями чи органами державної влади. Проте у данному разі більш важливе значення слід приділяти значущості електронних петиції у сфері суспільних та політико-правових відносин в цілому. Найперше це стосується реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами, змістовного наповнення концепції електронного урядування, а також місця таких звернень у сфері уточнення та розвитку державної політики.

Стаття надійшла до редакції 02.05.2023 р.

Стаття рекомендована до друку 15.06.2023 р.

Dreval V. Yu.,

Postgraduate student,

Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration»

of V. N. Karazin Kharkiv National University,

4 Svobody Square, Kharkiv, 61022, Ukraine

e-mail: drevalvitaly@ukr.net <https://orcid.org/0000-0001-8425-3336>

ELECTRONIC PETITIONS AS A MEANS OF IMPLEMENTING THE PRINCIPLES OF PUBLIC GOVERNMENT AND A RESOURCE FOR IMPROVING STATE GOVERNMENT

Annotation. The issue of the importance of electronic petitions as a means of implementing people's power and a resource for improving state governance is considered. A petition (from the Latin *petitio* - "appeal") in the general sense is a collective request submitted to state authorities or local self-government bodies in written or electronic form. An electronic petition in the general sense is a special form of expression of a request or proposal submitted by a certain subject and addressed to a state authority or the head of state. The positive qualities of electronic petitions traditionally include simplicity and convenience, saving time and simplifying the bureaucratic procedure in its design and processing. The modern information society contributed to the qualitative improvement of the procedure or mechanism of registration of such a form of appeal, which can be submitted in electronic form. This is a certain appeal with a specific problem, placed on a special electronic platform, where people get the opportunity to support this or that request or demand, without spending a significant amount of time and using only the Internet. Since the 1990s, research mediated by the Internet has gradually become widespread in the social sciences due, in particular, to the expansion of the use of the Internet in various spheres of social relations. Among them, online petitions are increasingly used today. The mentioned problems are analyzed quite vividly on the pages of professional literature. The necessary circle of specialized literature is analyzed. On the basis of historical and historical-comparative methods, the specifics of initiating petitions to state authorities have been clarified. It was noted that the full implementation of this form of appeals presupposes the presence of a certain maturity of social relations and the development of parliamentarism. Peculiarities of submitting petitions in paper and electronic forms are compared. It is emphasized that the introduction of the practice of submitting electronic petitions is based on the achievements of the modern information society and the possibilities of digitalization of any documents. The position regarding the significance of the petition institute in the process of development of modern democratic governance is formulated and substantiated. According to our assessment, in this case, the first thing should be about significant innovations in

rule and in approaches to state governance in general. In addition, a popular electronic petition can receive wide coverage in both traditional media and social networks. It is known that the main advantages or positive qualities of submitting this form of petitions include convenience, since the need to physically collect signatures in support of one's proposal disappears, and the possibility of simplified communication with officials or state authorities. However, in a successful case, more important importance should be attached to the significance of electronic petitions in the field of social and political-legal relations as a whole. First of all, this concerns the implementation of the right of citizens to participate in the management of state affairs, the meaningful filling of the concept of electronic governance, as well as the place of such appeals in the sphere of clarification and development of state policy. It was noted that the full implementation of this form of appeals presupposes the presence of a certain maturity of social relations and the development of parliamentarism. The main advantages or positive qualities of submitting electronic petitions include convenience, since the need to physically collect signatures in support of one's proposal disappears, and the possibility of simplified communication with officials or state authorities.

Key words: *petitions, electronic petitions, democracy, governance, e-governance, state policy, people's power, state authorities, citizens' appeals, digitalization.*

REFERENCES

1. Zaret, David (2019). Petition and Response and Liminal Petitioning in Comparative. *Social Science History*, vol. 43.:3, 431–451. DOI: <https://doi.org/10.1017/ssh.2019.16>
2. Miller, Henry (2018). Petitioning and Demonstrating. *The Oxford Handbook of Modern British Political History, 1800–2000*, ed. David Brown, Robert Crowcroft and Gordon Pentland. Oxford, 454–467.
3. Navickas, Katrina (2022). The Contested Right of Public Meeting in England from the Bill of Rights to the Public Order Acts. *Transactions of the Royal Historical Society*, vol. 32, 199–221. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0080440122000032>
4. Hofmann, Sara; Østergaard Madsen, Christian and Bettina Distel (2020). Developing an Analytical Framework for Analyzing and Comparing National E-Government Strategies. *Electronic Government. 19th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV. Linköping, Sweden, August 31 – September 2. Proceedings*, 15–28. URL: https://dgsociety.org/wp-content/uploads/2020/08/10.1007_978-3-030-57599-1.pdf
5. Bochel, Catherine (2013). Petitions Systems: Contributing to Representative Democracy? *Get access Arrow Parliamentary Affairs*, vol. 66(4), 798–815. DOI: <https://doi.org/10.1093/pa/gss005>
6. Gil-Garcia, J. Ramon; Pardo, Theresa A. & Luna-Reyes, Luis F. (2018). Policy Analytics: Definitions, Components, Methods, and Illustrative Examples. Public Administration and Information Technology, in: J Ramon Gil-Garcia & Theresa A. Pardo & Luis F. Luna-Reyes (ed.). *Policy Analytics, Modelling, and Informatics*, 1–16, Springer. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-61762-6_1
7. Contamin, J.-G.; Léonard, T.; Soubiran.T. (2017). Les transformations des comportements politiques au prisme de l'e-pétitionnement. *Rezeaux*, 4, 97–131 DOI: 10.3917/res.204.0097
8. Briassoulis, H. (2010). Online petitions: New tools of secondary analysis? *Qualitative Research*, vol. 10(6), 715-727. DOI: <https://doi.org/10.1177/1468794110380530>
9. Stephen D. Clark; Nik Lomax (2020). Linguistic and semantic factors in government e-petitions: A comparison between the United Kingdom and the United States of America. *Government Information Quarterly*, vol. 37, is. 4, October 101523. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101523>

The article was received by the editors 02.05.2023.

The article is recommended for printing 15.06.2023.

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-18>
УДК 351.77(477)

Замчий Сергій Володимирович,
аспірант кафедри публічної політики
навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна
e-mail: szamchiy@gmail.com <https://orcid.org/0009-0000-3357-0980>

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Анотація. У статті досліджуються інституційні засади формування та реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в Україні в умовах європейської інтеграції. Наголошується, що формування ефективної європейської моделі державної політики розвитку системи охорони здоров'я в Україні потребує системної перебудови галузі та удосконалення механізмів її державного регулювання на основі стратегічного бачення щодо спроможності її функціонування та конкурентоздатності за трансформаційних умов. Виходячи з цього, Україна має шанс стати першою країною об'єднаної Європи, де будуть відпрацьовані спільні можливості та запроваджені відповідні механізми побудови конвергентної пан'європейської моделі державної регуляторної політики щодо функціонування та розвитку системи охорони здоров'я.

З'ясовано, що процеси інституціоналізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції передбачають визначення та закріплення європейських соціальних норм, а також забезпечення зворотного зв'язку з відповідними неурядовими й національними, у т.ч. громадськими структурами та складатиметься узагальнено з таких послідовних етапів: розуміння та ідентифікація потреб, задоволення яких вимагає спільних дій; формування спільних цілей і завдань; відповідно до визначеної політики охорони здоров'я в Європейському співтоваристві; визначення чітких норм і правил, які можливі для імплементації у короткостроковій, середньостроковій і довгостроковій перспективі; визначення процедур, пов'язаних з нормами і правилами; інституціоналізація норм і правил, процедур, їх прийняття і практичне застосування; пошук та встановлення інструментів для підтримки норм і правил, диференційованість їх застосування; упорядкування системи інституцій, функціонування яких сприятиме запровадженню та реалізації відповідних норм і правил, а також запровадження відповідних регулюючих механізмів.

Обґрунтовано, що в процесі інституціоналізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції слід чітко розділити результати-наслідки діяльності охорони здоров'я як соціального інституту на функції і дисфункції, де під функціями слід розуміти ті результати-наслідки, що сприяють збереженню, зміцненню, розвитку та саморегуляції складної системи, тобто корисні для суспільства в цілому.

Як цитувати: Замчий С. В. Інституційні засади формування та реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 203–219. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-18>

In cites: Zamchiy, S.V. (2023). Institutional principles of the formation and implementation of the state policy for the development of the health care system in the conditions of european integration. *State Formation*, no. 1 (33), 203–219. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-18> [in Ukrainian].

Під дисфункціями, навпаки, результати-наслідки, що ведуть до дестабілізації, дезорганізації системи, зміни її структури, тобто шкідливі суспільству. Для забезпечення переваги функціонального впливу в системі охорони здоров'я над дисфункціональним та позитивних результатів-наслідків діяльності відповідної системи на стан суспільного здоров'я, потрібно стимулювати соціально-інвестиційну діяльність на державному, регіональному, місцевому, корпоративному й особистому рівнях її функціонування.

Ключові слова: державна політика та стратегія розвитку системи охорони здоров'я; процеси інституціоналізації державної політики; ефективна модель охорони здоров'я; європейська інтеграція.

Постановка проблеми. Охорона здоров'я населення займає провідне місце серед найважливіших напрямів політики країн європейського співтовариства. Статутом Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ – *World Health Organization (WHO)*), здоров'я визначено, як «стан повного фізичного, психічного та соціального добробуту, а не тільки відсутність хвороб та фізичних дефектів» [19]. Україна приєдналася до Статуту Всесвітньої організації охорони здоров'я 3 квітня 1948 року, а після набуття незалежності у 1992 році стала повноправним членом цієї міжнародної організації.

У визначенні Всесвітньої організації охорони здоров'я в одну низку з традиційними критеріями здоров'я – фізичним (соматичним) і душевним (психічним) – поставлено також і критерій соціальний. Інакше кажучи, спосіб життєдіяльності, якого людина дотримується через соціальні та економічні обставини. Тривала системна соціальна криза в Україні потребує здійснення державної політики розвитку охорони здоров'я на принципово нових засадах, що поєднують як соціальні так і ринкові механізми. Мова йде перш за все про запровадження дієвої та раціональної моделі функціонування та забезпечення розвитку якісної та ефективної системи охорони здоров'я.

До основних моделей регуляторної політики щодо системи охорони здоров'я можна віднести: технократичну, професійну саморегульовальну, ринкову і демократичну, оскільки вони мають суттєві відмінності та спираються на різний комплекс цінностей. Так, технократична модель передбачає пряме державне втручання у функціонування системи охорони здоров'я для забезпечення раціонального управління й обмеження зміни політичних стратегій у відповідній сфері. У професійній саморегульовальній моделі лікарі є центральним ланцюгом системи охорони здоров'я, і використання ресурсів відповідної системи залежить від їхніх рішень. Ця модель передбачає здійснення контролю з боку професіоналів медичної галузі за системою охорони здоров'я. За ринковою моделлю правила встановлюються на конкурентних ринках відповідно до законів попиту і пропозиції та за умов визнання деяких обмежень. У демократичній моделі кожен громадянин має право впливати на соціально-політичні рішення і життя суспільства, а також повинен нести за все це відповідальність.

Незалежно від функціонування тієї або іншої моделі, всі вони потребують стратегічного бачення щодо спроможності та життєздатності за трансформаційних умов, тому інституціоналізація державної політики в певній сфері

суспільства і регулювання процесів, що спостерігаються у соціальній системі повинно відбуватися у відповідності з чітко визначеною стратегією розвитку, що є окремою формою державного регулювання на шляху системних перетворень.

Усе викладене актуалізує питання дослідження інституційних засад формування та реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в Україні в умовах європейської інтеграції, що є одним із чинників для забезпечення сталого розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз літературних джерел, що відображають проблемні питання формування та реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в Україні в умовах європейської інтеграції висвітлено у працях українських науковців, серед яких: М. Білинська, Д. Гавриченко, З. Гладун, Т. Грузєва, І. Зима, Д. Карамішев, Є. Кульгінський, В. Лехан, З. Лободіна, Б. Логвиненко, Г. Лопушняк, Я. Радиш, В. Рудий, І. Сазонець, А. Сердюк, О. Солдатенко та ін. Віддаючи належне проведеним дослідженням і зважаючи на реалії сьогодення, які не відповідають задекларованій стратегії розвитку охорони здоров'я, доцільно більше уваги приділити дослідженню процесу реформування системи охорони здоров'я і медичної галузі України в контексті сталого розвитку, оскільки ключовим чинником забезпечення сталого розвитку України і однією з найважливіших функцій держави є збереження та зміцнення здоров'я населення. Зважаючи на це, дослідження інституційних засад формування та реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в контексті забезпечення євроінтеграційних прагнень України видаються вельми актуальними.

Метою статті є дослідження процесів формування та засобів реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в контексті забезпечення стратегії сталого розвитку та окреслення напрямів її удосконалення в умовах європейської інтеграції.

Застосована методологія і методи Методологічний інструментарій, що використовувався для вирішення поставленої у статті мети, включає в себе застосування теоретичного і системного підходу, концептуального і функціонально-інтеграційного підходів. Застосовано комплекс методів і прийомів: історичного і логічного, спостереження, аналогії, аналізу і синтезу, індукції і дедукції, узагальнення, евристичного методу, а також статистичного, нормативного, системного, функціонального, інституційного, інформаційно-аналітичного, нормативно-правового аналізу.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на наявність окремих і принципово різних за суттю і змістом моделей державної регуляторної політики щодо охорони здоров'я, єдиним правилом для існування всіх зазначених моделей має бути те, що регулювання процесів у соціальній сфері, до якої відноситься і сфера охорони здоров'я, в умовах інтеграційних процесів повинно відбуватися у відповідності з чітко визначеною стратегією соціальних перетворень в країнах, де вони функціонують, оскільки так чи інакше, всі

зазначені моделі базуються на відомих у світі класичних моделях соціальної політики.

Процес формування державної політики розвитку охорони здоров'я потребує спочатку розуміння принципів функціонування найбільш поширених моделей державної соціальної політики, в чому полягають їх особливості, а також на яких принципах побудовані відповідні моделі систем охорони здоров'я та які найбільш суттєві відмінності притаманні саме цим системам. Зазначимо, що історично у світі сформувалися різні моделі соціальної політики, кожна з яких, поряд із загальними властивостями, відбиває національно специфічні, соціально-економічні й політичні можливості тих країн та історичні і соціо-культурні особливості державного устрою. До таких моделей слід умовно віднести: соціал-демократичну (скандинавську), консервативну (континентально-європейську) та ліберальну (ліберально-ринкову) моделі.

Сьогодні, вже можна наголошувати на конвергенції розвитку європейських держав у напрямку до спільної моделі соціальної політики, що означає посилення тенденцій до дуалізації соціального забезпечення, за якої ринок праці забезпечує соціальні права зайнятим в ньому, тоді як незайняте населення забезпечується, головним чином, державними та муніципальними інституціями.

За своєю суттю така конвергентна модель стосовно охорони здоров'я виглядає таким чином: заможні громадяни – сплачують за все самі, або включені до системи добровільного медичного страхування з відповідним сервісним обслуговуванням (ліберальна модель); працюючи, або зайняті (середній клас) – включені до системи обов'язкового соціального страхування (консервативна модель); незайняте населення та незахищені верстви населення забезпечуються державними та муніципальними інституціями (соціал-демократична модель).

Отже, формування спільної конвергентної європейської моделі соціальної політики і відповідно моделі державної регуляторної політики щодо охорони здоров'я – це вже не лише тренд, а й певною мірою необхідність, оскільки за трансформаційних умов та з урахуванням глобалізаційних процесів в європейському співтоваристві ні одна з вищезазначених моделей вже не буде ефективною. Виходячи з цього, Україна має шанс стати першою країною об'єднаної Європи, де будуть відпрацьовані та запроваджені спільні можливості побудови конвергентної моделі державної регуляторної політики щодо системи охорони здоров'я.

Щодо прикладів несталості наведених вище моделей, то ліберальна – позбавляє отримання належної допомоги, тому що є надмірно витратною для більшості населення (США); консервативна – переважно для працевлаштованого населення, тому викликає незадоволення у заможних громадян, оскільки вони повинні робити страхові внески, що є пропорційно більшими, а отримують в середньому, як і звичайні платники внесків на соціальне медичне страхування; при цьому незахищені верстви позбавлені тих

прав, що мають працевлаштовані члени суспільства (Німеччина); соціал-демократична – надвитратна для держави в цілому, особливо в жорсткому конкурентному оточенні, що посилюється завдяки трансформаційним процесам в умовах глобалізації (країни Скандинавії).

Трансформаційні процеси в українському суспільстві вимагають вирішення важливого завдання – створення дієвої європейської моделі функціонування та розвитку системи охорони здоров'я шляхом системної перебудови галузі та удосконалення механізмів її державного регулювання.

Оттавська хартія охорони здоров'я [16], яка оприлюднена та схвалена 21 листопада 1986 р. на першій міжнародній конференції з питань зміцнення здоров'я зазначає, зокрема п'ять основних напрямків розвитку європейської охорони здоров'я: розробка суспільної політики зміцнення здоров'я; підтримка сприятливого зовнішнього середовища; посилення активності громадян у напрямку охорони здоров'я; розвиток особистих знань про здоров'я та його збереження; переорієнтація пріоритетів системи організації охорони здоров'я.

Оттавська хартія й досі залишається одним з програмних документів Всесвітньої організації охорони здоров'я, який враховується при формуванні державної політики щодо охорони здоров'я в світі. Тож, напрямки напрямків розвитку європейської охорони здоров'я спрямовані на зміцнення охорони суспільного здоров'я і дозволяють постійно спостерігати та контролювати показники охорони здоров'я. Центральним аспектом даного підходу є необхідність міжсекторальних дій, які в Україні вперше були реалізовані на виконання Постанови Кабінету Міністрів від 10 січня 2002 р. № 14 «Про затвердження Міжгалузевої комплексної програми "Здоров'я нації" на 2002–2011 роки [12].

У більшості країн Європи охорона здоров'я базується на загальних принципах суспільної солідарності і соціальної справедливості, тобто забезпеченні медичної допомоги її рівної доступності для всіх громадян, заснованої на солідарній участі заможних і бідних, здорових і хворих, молодих й старих, працюючих й непрацюючих, незалежно від місця проживання, тобто на принципах соціального страхування, а також надання якісної медичної допомоги, досягнення високих показників здоров'я й задоволення потреб пацієнтів з урахуванням можливого рівня витрат (мова йде про ефективність медичної допомоги – найкращому співвідношенні витрат і результатів).

Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 20 вересня 2011 року з профілактики та контролю за неінфекційними хворобами схвалено та оприлюднено Європейську політику в інтересах здоров'я та добробуту «Здоров'я – 2020», як свого роду план дій з посилення потенціалу та послуг громадського здоров'я, де наголошено на певних зобов'язаннях під час протистояння світовим загрозам, що спричинені важливими у глобальному вимірі неінфекційними захворюваннями: серцево-судинними, онкологічними, цукровим діабетом і хронічними респіраторними, а також факторами ризику, що спричинюють їх розвиток: вживання алкоголю і тютюну, шкідливому харчуванню та гіподинамією.

Під час 62-й сесії Європейського регіонального комітету Всесвітньої організації охорони здоров'я у 2012 р. було схвалено стратегічну платформу «Здоров'я – 2020. Основи європейської політики і стратегія для XXI століття» («Європейська стратегія здоров'я – 2020»), яка стала одним з ключових стратегічних документів у сфері охорони здоров'я Європейського Союзу, який спрямовано на досягнення єдності серед європейської спільноти щодо активного просування та прийняття спільних цілей для поліпшення ситуації у сфері охорони здоров'я [17]. За основу цієї платформи було взято два окремі документи. Перший з них має назву «Здоров'я – 2020: основи європейської політики в підтримку дій держави і суспільства в інтересах здоров'я і благополуччя». Другий – має назву «Здоров'я – 2020: основи політики і стратегія». Їх об'єднує в першу чергу те, що вони засновані на спільних цінностях і фактичних даних в підтримку здоров'я і благополуччя населення Європейського регіону [1]. Зокрема, зазначені стратегії спрямовані на запровадження чітких варіантів дій щодо суспільного здоров'я в країнах Європейського регіону.

Отже, загальноєвропейська політика “Здоров'я для всіх” спрямована на вдосконалення охорони здоров'я в Європі і в кожній країні – члені Європейського бюро Всесвітньої організації охорони здоров'я. Основна її мета полягає у забезпеченні справедливості в галузі охорони здоров'я та високої якості життя, а її головний орієнтир – усунення відмінностей у стані здоров'я людей, які зумовлені соціально-економічними чинниками. Вона передбачає, що всі країни повинні не тільки мати, але й здійснювати політику досягнення здоров'я для всіх людей на державному, регіональному та місцевому рівнях за підтримки відповідних структур.

Загальноприйнятне уявлення щодо поняття охорона здоров'я передбачає його розуміння керівниками, фахівцями й представниками відповідної галузі, а також обізнаною громадськістю як суспільне благо, коли надання допомоги з охорони здоров'я та різного роду необхідних медичних втручань кожній людині має важливе значення для суспільства в цілому. У свою чергу, така позиція в більшості європейських країн стала частиною традиційного консенсусу відносно важливості дотримання принципу солідарності та всеохоплюючого доступу населення до ресурсів охорони здоров'я. З іншого боку, ринкові важелі за своєю природою засновані на припущенні, що кожна медична послуга є товаром, який можна продати на відкритому ринку. Крім того, неокласична ринкова концепція потребує проведення чітких відмінностей між такими категоріями, як попит і пропозиція, тобто між покупцем і надавачем медичних послуг. Однак сучасна система охорони здоров'я передбачає чотиристоронні взаємовідносини між пацієнтом, лікарем, медичним закладом і стороною, яка його фінансує.

Згідно з принципом солідарності, фінансові надходження окремих осіб повинні залежати не від стану їхнього здоров'я в попередній період, а від платоспроможності, але медична допомога повинна надаватися не залежно від

платоспроможності, а виходячи з потреб у забезпеченні охороною здоров'я. Незважаючи на певні розбіжності між окремими визначеннями терміну “справедливість” стосовно охорони здоров'я, під цим найчастіше розуміють гарантований доступ до певного набору медичних послуг для всіх громадян, незалежно від того, хто оплачуватиме отримання цих послуг.

Аналіз відомих визначень поняття “державна політика” та врахування трактувань словосполучення “державна політика у сфері охорони здоров'я”, що запропоновані вітчизняними дослідниками, надали змогу дати таке визначення цього терміну: державна політика у сфері охорони здоров'я – це загальний напрям, який визначає характер дій держави щодо збереження та зміцнення здоров'я громадян України як найважливішої складової її національного надбання [4].

В Україні, інституційною базою формування та реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я є Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [10], що введений в дію Постановою Верховної Ради України № 2802-ХІІ від 19.11.92 «Про введення в дію Основ законодавства України про охорону здоров'я» і Концепція розвитку охорони здоров'я населення України, що затверджена Указом Президента України від 7 грудня 2000 року № 1313/2000 [8]. Ці документи визначають правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я.

У розділі III, Ст.12 – 15 Основ законодавства України про охорону здоров'я йдеться про формування та реалізацію державної політики охорони здоров'я. Державна політика у сфері охорони здоров'я спрямовується на підвищення рівня здоров'я, поліпшення якості життя і збереження генофонду Українського народу. Реалізація цієї політики потребує здійснення комплексу державних і галузевих заходів. Зокрема, у Ст.12 наголошується на тому, що охорона здоров'я – один з пріоритетних напрямів державної діяльності. При цьому, держава формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію. Також зазначено, що державна політика охорони здоров'я забезпечується бюджетними асигнуваннями в розмірі, що відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менше десяти відсотків національного доходу [10].

Стаття 13 Основ законодавства України про охорону здоров'я цілком присвячена формуванню державної політики охорони здоров'я. Де визначено, що основу державної політики охорони здоров'я формує Верховна Рада України шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження загальнодержавних програм охорони здоров'я. Що стосується регіонального і місцевого рівнів формування державної політики охорони здоров'я, то її складовою частиною є місцеві і регіональні комплексні та цільові програми, що формуються органами місцевого самоврядування та відображають специфічні потреби охорони здоров'я населення, яке проживає на відповідних територіях [10].

Щодо реалізації державної політики охорони здоров'я, то відповідно до статті 14, вона покладається на органи виконавчої влади, де особливе значення має Уряд. Зокрема, Кабінет Міністрів України організує розробку та здійснення державних цільових програм. Він також створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність в сфері охорони здоров'я. Поряд із цим, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я, укладає міжурядові угоди і координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також в межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи виконавчої влади в сфері охорони здоров'я. Що стосується Міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, то вони розробляють програми і прогнози в сфері охорони здоров'я, а також визначають єдині державні стандарти, що мають бути науково-обґрунтованими. Також, визначають специфічні критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я громадян. Крім зазначеного, вони здійснюють державний контроль і нагляд, а також іншу виконавчо-розпорядчу діяльність в сфері охорони здоров'я в межах визначеної компетенції [10].

Інституціоналізація реалізації державної політики охорони здоров'я забезпечується органами охорони здоров'я, до яких слід віднести зокрема: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, а також центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів, що також визначено у статті 15 Основ законодавства України про охорону здоров'я. Що стосується регіонального та місцевого рівня, то реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, санітарного та епідемічного благополуччя населення в адміністративно-територіальних одиницях України здійснюють місцеві державні адміністрації [10].

Окремим напрямом реалізації державної політики охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції є стандартизація, що являє собою цілу систему стандартів у сфері охорони здоров'я, до якої включені державні соціальні нормативи та галузеві стандарти. Щодо державних соціальних нормативів у сфері охорони здоров'я, то вони встановлюються на основі Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» із змінами [11]. Стосовно галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я слід зазначити, що вони розробляються і затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.

До галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я віднесено, зокрема: стандарт медичної допомоги (медичний стандарт) – сукупність норм, правил і нормативів, а також показники (індикатори) якості надання медичної допомоги відповідного виду; клінічний протокол – уніфікований документ, який визначає вимоги до діагностичних, лікувальних, профілактичних методів надання медичної допомоги та їх послідовність; протокол надання реабілітаційної допомоги у сфері охорони здоров'я – уніфікований документ, що визначає

вимоги до реабілітаційних заходів; таблиць матеріально-технічного оснащення – документ, що визначає мінімальний перелік обладнання, устаткування та засобів, необхідних для оснащення конкретного типу закладу охорони здоров'я; лікарський формуляр - перелік зареєстрованих в Україні лікарських засобів, що включає ліки з доведеною ефективністю, допустимим рівнем безпеки, використання яких є економічно прийнятним. Є й інші норми, правила і нормативи, що віднесені до галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я та передбачені відповідними законами, які регулюють діяльність стосовно охорони здоров'я в Україні [10].

Однією з ключових реформ, визначених Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», що затверджена Указом Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 року є реформа системи охорони здоров'я. У цьому документі, зокрема зазначено про те, що метою державної політики у цій сфері є кардинальне, системне реформування, спрямоване на створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав [13].

Запропонована Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 роки є складовою Національного плану дій з реформування, котрий був проголошений Указом Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» та урядом України (програма діяльності Кабінету Міністрів України, схвалена постановою Верховної ради України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII). Стратегія є рамковим документом, що формує контекст, бачення, принципи, пріоритети, задачі та основні подальші кроки реформування української системи охорони здоров'я. Стратегія формує підґрунтя для розробки політики та прийняття рішень у сфері охорони здоров'я, включаючи рішення щодо розміру фінансування та бюджетних ресурсів у сфері охорони здоров'я. Мета Стратегії полягає у визначенні ключових проблем системи охорони здоров'я, потенційних напрямів і шляхів їх розв'язання для формування нової державної політики у галузі, включаючи глибинні нормативні трансформації та впровадження нових фінансових механізмів, із метою забезпечення прав людини у сфері охорони здоров'я [9].

Серед основних напрямів державної політики в системі охорони здоров'я, слід зазначити зокрема такі: забезпечення прав громадян України та задоволення їх потреб в отриманні медичної (лікувально-профілактичної) допомоги в межах державних соціальних гарантій; забезпечення збалансованого розвитку закладів охорони здоров'я в державному і недержавному секторах; сприяння розвитку ефективної інфраструктури державного і недержавного секторів для забезпечення рівних умов діяльності надавачам медичних послуг; запровадження контрактних державних закупівель медичних послуг, що входять до переліку державних гарантій у рамках первинної, вторинної та третинної допомоги; забезпечення юридичної, економічної та управлінської автономії публічних закладів охорони здоров'я;

встановлення договірних відносин між розпорядниками бюджетних коштів та виробниками медичних послуг; забезпечення пріоритету розвитку первинної медико-санітарної допомоги та розвиток стаціонарозамінних послуг і технологій; забезпечення якості медичної допомоги через систему заходів стандартизації медичної практики, відомчого та позавідомчого контролю, незалежного професійного контролю на засадах самоврядування медичних працівників, комплексу індикаторів і моніторингу результатів.

Процес інституціалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції передбачає визначення та закріплення європейських соціальних норм, а також забезпечення зворотнього зв'язку з відповідними наднаціональними (у т.ч. неурядовими) й національними (у т.ч. громадськими) структурами та складатиметься з таких послідовних етапів: розуміння та ідентифікація потреб, задоволення яких вимагає спільних організаційних та інтеграційних дій; формування спільних цілей і завдань, відповідно до визначеної політики охорони здоров'я в Європейському співтоваристві; визначення чітких норм і правил, які можливі для імплементації у короткостроковій, середньостроковій і довгостроковій перспективі з урахуванням українського законодавства; визначення процедур, пов'язаних з нормами і правилами у процесі перманентної соціальної взаємодії у сфері охорони здоров'я; інституціоналізація норм і правил, процедур, тобто їх прийняття, практичне застосування в охороні здоров'я; пошук та встановлення інструментів для підтримки норм і правил, диференційованість їх застосування в окремих напрямках розвитку охорони здоров'я; упорядкування системи інституцій, функціонування яких сприятиме запровадженню та реалізації відповідних норм і правил, а також запровадження відповідних регулюючих механізмів у системі охорони здоров'я [2; 5].

На основі програми Європейського Союзу «Здоров'я – 2020» [15] була розроблена концепція загальнодержавної програми «Здоров'я – 2020: український вимір», яка затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2011 р. № 1164-р [7], що надало можливість сприяти вдосконаленню підходів та методів розв'язання актуальних проблем у галузі охорони здоров'я на основі визначених принципів і стратегічних пріоритетів програми «Здоров'я – 2020. Основи європейської політики і стратегія для XXI століття».

Серед нових, запропонованих у національній стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 роки прогресивних аспектів у реформуванні охорони здоров'я слід наголосити на вільному виборі пацієнтами лікувального закладу; впровадженні системи «гроші йдуть за пацієнтом», де фінансування здійснюватиметься за реально отриману послугу реальною людиною, замість фінансування ліжок-місць у лікарнях; запровадженні дієвих механізмів страхової медицини; здійсненні державних закупівель у галузі охорони здоров'я через міжнародні організації системи ООН та інших міжнародних фондів; застосуванні міжбюджетних трансфертів у фінансуванні охорони здоров'я [14].

Отже, інституціоналізація державної політики розвитку системи охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції є процесом визначення і закріплення європейських соціальних та інших спеціальних норм і правил, а також формування відповідних інституцій та приведення цих складових в єдину систему, яка здатна діяти задля задоволення суспільних потреб у побудові сучасної, якісної та ефективної охорони здоров'я.

Тобто, фактично йдеться про еволюцію української системи охорони здоров'я у бік її глобальної трансформації, де окремі її структурні компоненти можуть або змінитися відповідно до нових стандартів, або наповнюватися новим змістом, або відійти у минуле у зв'язку із втратою традиційних завдань і функцій. Крім цього, під час трансформації української системи охорони здоров'я слід враховувати й її адаптивні властивості та здатність опановувати нову соціальну реальність та певні конкурентні відносини між суб'єктами надання послуг у галузі охорони здоров'я, що притаманно європейським країнам з розвиненою ринковою економікою.

Зважаючи на вищезазначене, у процесі інституціоналізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції слід чітко розділити результати-наслідки діяльності охорони здоров'я як соціального інституту на функції і дисфункції, що вперше в узагальненому вигляді було запропоновано Робертом Мертоном для соціальних інститутів [18]. При цьому, Р. Мертон під функціями розумів ті результати-наслідки, що сприяють збереженню, зміцненню, розвитку та саморегуляції складної соціальної системи, тобто корисні для суспільства в цілому. Під дисфункціями, навпаки, результати-наслідки, що ведуть до дестабілізації, дезорганізації соціальної системи, зміни її структури, тобто шкідливі суспільству.

Таким чином, охорона здоров'я – це соціальний інститут, основною метою якого є забезпечення здоров'я громадян. З одного боку, це відповідальність щодо запобігання розвитку захворювань і зміцнення здоров'я, формування здорового способу життя, тобто відповідальність за охорону здоров'я або його безпеку. Інакше кажучи, це служба безпеки системи охорони здоров'я. З іншого боку, це система, метою якої є надання кваліфікованої медичної допомоги на основі визнаних світових традицій, з використанням останніх досягнень науки і техніки. Фактично, у цьому полягає основна сутність функціонування системи, оскільки взяти на себе функції надання медичної допомоги та ліквідації хвороб як таких не можуть ні держава, ні громадяни, ні будь-яка інша соціальна система або галузь економіки [2].

Якщо загальні результати-наслідки діяльності соціальної системи переважно мають дисфункціональний вплив, ніж функціональний, то це свідчить про дезорганізацію і деградацію соціальної системи. Так, дисфункціями української охорони здоров'я, як соціального інституту будуть такі процеси: погіршення економічного підґрунтя функціонування галузі охорони здоров'я, недосконалість сучасної нормативної бази та неврегульованість певних процесів, проблеми з працевлаштуванням медичних

працівників, наявність фахівців деяких спеціальностей, які потребують суттєвої перепідготовки і навпаки брак підготовлених фахівців у галузі новітніх медичних технологій діагностики і лікування, проблеми з забезпеченням доступної та якісної охорони здоров'я на відповідних рівнях надання медичної допомоги тощо.

Для того, щоби забезпечити перевагу функціонального впливу в системі охорони здоров'я над дисфункціональним та відчутти позитивні результати-наслідки діяльності відповідної системи на стан суспільного здоров'я, потрібно перетворити її з соціально-витратної на соціально-інвестиційну.

За визначенням Д. Карамішева [3], в основу нової сучасної парадигми розвитку вітчизняної системи охорони здоров'я має бути покладено розуміння того, що вона – не збиткова, а пріоритетна та найбільш перспективна сфера з точки зору соціального інвестування, оскільки інвестиції в людину, її потенціал набувають стратегічного значення. Важливим у цьому процесі є запровадження значних з точки зору значущості для держави і суспільства соціальних бізнес проектів.

Феноменом у формуванні та реалізації державної політики в охороні здоров'я останніх років в глобальному вимірі є пошук спільних рішень щодо подолання глобальних викликів і проблем людства, зокрема щодо подолання епідемії COVID-19, який являє собою певний соціальний концепт [6], що в контексті європейських соціальних цінностей є не лише проявом урядових директив, а й породженням глобального суспільного консенсусу, що існує виключно через те, що люди згодні діяти з урахуванням обмежень їх прав і свобод та шляхом дотримування певних умовних правил, що в українському вимірі є ознакою глобальної, у т.ч. європейської інтеграції, як інструменту розв'язання суспільних проблем охорони суспільного здоров'я у спільному соціо-культурному та безпековому просторі на відповідних принципах.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

1. Формування ефективної європейської моделі державної політики розвитку системи охорони здоров'я в Україні потребує системної перебудови галузі та удосконалення механізмів її державного регулювання на основі стратегічного бачення щодо спроможності її функціонування та конкурентоздатності за трансформаційних умов. Виходячи з цього, Україна має шанс стати першою країною об'єднаної Європи, де будуть відпрацьовані спільні можливості та запроваджені відповідні механізми побудови конвергентної пан'європейської моделі державної регуляторної політики щодо функціонування та розвитку системи охорони здоров'я.

2. Процес інституціоналізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції передбачає визначення та закріплення європейських соціальних норм, а також забезпечення зворотного зв'язку з відповідними наднаціональними (у т.ч. неурядовими) й національними (у т.ч. громадськими) структурами та складатиметься узагальнено з таких

послідовних етапів: розуміння та ідентифікація потреб, задоволення яких вимагає спільних дій; формування спільних цілей і завдань; відповідно до визначеної політики охорони здоров'я в Європейському співтоваристві; визначення чітких норм і правил, які можливі для імплементації у короткостроковій, середньостроковій і довгостроковій перспективі; визначення процедур, пов'язаних з нормами і правилами; інституціоналізація норм і правил, процедур, їх прийняття і практичне застосування; пошук та встановлення інструментів для підтримки норм і правил, диференційованість їх застосування; упорядкування системи інституцій, функціонування яких сприятиме запровадженню та реалізації відповідних норм і правил, а також запровадження відповідних регулюючих механізмів.

3. У процесі інституціоналізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції слід чітко розділити результати-наслідки діяльності охорони здоров'я як соціального інституту на функції і дисфункції, де під функціями слід розуміти ті результати-наслідки, що сприяють збереженню, зміцненню, розвитку та саморегуляції складної системи, тобто корисні для суспільства в цілому. Під дисфункціями, навпаки, результати-наслідки, що ведуть до дестабілізації, дезорганізації системи, зміни се структури, тобто шкідливі суспільству. Для забезпечення переваги функціонального впливу в системі охорони здоров'я над дисфункціональним та позитивних результатів-наслідків діяльності відповідної системи на стан суспільного здоров'я, потрібно стимулювати соціально-інвестиційну діяльність на державному, регіональному, місцевому, корпоративному й особистому рівнях її функціонування.

Загалом, впровадження пропозицій, наведених у роботі, дозволить підвищити ефективність процесу інституціоналізації формування та реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в Україні в умовах європейської інтеграції, методичне забезпечення якого може бути одним з напрямів подальших наукових розробок автора.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Грузева Т. С. Інноваційна сутність та стратегічний і практичний потенціал нової європейської політики "Здоров'я – 2020". *Вісник проблем біології і медицини*. 2014. Вип. 3(1). С. 25–33. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpbm_2014_3%281%29__6
2. Карамішев Д. В. Концепція інноваційних перетворень: міжгалузевий підхід до реформування системи охорони здоров'я (державноуправлінські аспекти) : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004.
3. Карамішев Д. В., Удовиченко Н. М. Основні принципи функціонування системи охорони здоров'я в контексті загальнолюдських цінностей соціальної держави. Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, 470 проблеми і перспективи вдосконалення) : матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. (Львів, 17–18 квіт. 2008 р.). Львів : Фундація мед. права та біоетики України, 2008. С. 129–136. URL: http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_129_01.pdf

4. Карамишев Д. В. Програмно-цільовий підхід до реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я. *Університетські наукові записки*. 2006. № 1. С. 279–284. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2006_1_48
5. Карамишев Д. В. Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр, 2006.
6. Д. Кирик. Концепт. Філософський енциклопедичний словник ; Шинкарук В. І. (гол. редкол.) та ін. Київ : Інститут філософії імені Григорія Сковороди НАН України : Абрис, 2002. 742 с.
7. Концепція загальнодержавної програми “Здоров'я – 2020: український вимір” : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2011 р. № 1164-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1164-2011-%D1%80#Text>
8. Концепція розвитку охорони здоров'я населення України : Указ Президента України від 7 грудня 2000 року № 1313/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000#Text>
9. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015 – 2020 років ; МОЗ України. Міжнародний фонд “Відродження”. Київ. 2015. 41 с. URL: <https://uoz.cn.ua/strategiya.pdf>
10. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ із змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12/conv#Text>
11. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» із змінами : Закон України від 5 жовтня 2000 року № 2017-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*, 2000, № 48, Ст. 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>
12. Про затвердження Міжгалузевої комплексної програми "Здоров'я нації" на 2002-2011 роки : Постанова Кабінету Міністрів від 10 січня 2002 р. № 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14-2002-%D0%BF#Text>
13. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
14. Лопушняк Г. С., Іваненко Є. О. Реформування системи охорони здоров'я в контексті реалізації стратегії сталого розвитку "Україна-2020". *Соціально-трудова відносина: теорія та практика*. 2017. № 1. С. 61–79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/stvttp_2017_1_6
15. Сазонець І. Л., Зима І. Я. Міжнародне інституційно-правове забезпечення формування системи управління охороною здоров'я. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1332>. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2018.11.2>
16. Ottawa Charter for Health Promotion. First International Conference on Health Promotion. Canada: Ottawa, 1986, 17–21 November. URL: <http://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/ottawa/en/>
17. Review of the commitments of Member States for Europe between 1990 and 2010: analysis in the light of the Health 2020 strategy. Copenhagen : WHO Regional Office for Europe, 2012. URL: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/who-340315>
18. Robert K. Merton. *Social Theory and Social Structure*. Free Press. 1968
19. World Health Organization (WHO). URL: <https://unbrussels.org/world-health-organization-who/>

Стаття надійшла до редакції 11.05.2023 р.

Стаття рекомендована до друку 17.06.2023 р.

Zamchiy S. V.,

*Postgraduate student of the Department of Public Policy,
Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration»
of V. N. Karazin Kharkiv National University,
4 Svobody Square, Kharkiv, 61022, Ukraine*

e-mail: szamchiy@gmail.com <https://orcid.org/0009-0000-3357-0980>

INSTITUTIONAL PRINCIPLES OF THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF THE HEALTH CARE SYSTEM IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION

Annotation. The article examines the institutional foundations of the formation and implementation of the state policy for the development of the health care system in Ukraine in the context of European integration. It is emphasized that the formation of an effective European model of state policy for the development of the health care system in Ukraine requires a systematic restructuring of the industry and improvement of its state regulation mechanisms based on a strategic vision of its functioning capacity and competitiveness under transformational conditions. Based on this, Ukraine has a chance to become the first country of a united Europe, where joint opportunities will be worked out and appropriate mechanisms will be implemented to build a convergent pan-European model of state regulatory policy regarding the functioning and development of the health care system.

It was found that the processes of institutionalization of the state policy of the development of the health care system in the conditions of European integration involve the definition and consolidation of European social norms, as well as ensuring feedback with the relevant non-governmental and national ones, including public structures and will generally consist of the following successive stages: understanding and identification of needs, the satisfaction of which requires joint actions; formation of common goals and objectives; in accordance with the defined health care policy in the European Community; definition of clear norms and rules, which are possible for implementation in the short-term, medium-term and long-term perspective; definition of procedures related to norms and rules; institutionalization of norms and rules, procedures, their adoption and practical application; search and installation of tools to support norms and rules, differentiation of their application; streamlining the system of institutions, the functioning of which will contribute to the introduction and implementation of relevant norms and rules, as well as the introduction of relevant regulatory mechanisms.

It is justified that in the process of institutionalization of the state policy of the development of the health care system in the conditions of European integration, the results-consequences of the activity of health care as a social institution should be clearly divided into functions and dysfunctions, where the functions should be understood as those results-consequences that contribute to the preservation, strengthening, development and self-regulation of a complex system, that is, useful for society as a whole. Dysfunctions, on the contrary, are the results-consequences that lead to destabilization, disorganization of the system, changes in the structure, that is, harmful to society. To ensure the superiority of the functional influence in the health care system over the dysfunctional and positive results-consequences of the activity of the corresponding system on the state of public health, it is necessary to stimulate social investment activity at the state, regional, local, corporate and personal levels of its functioning.

Keywords: *state policy and strategy for the development of the health care system; processes of institutionalization of state policy; effective health care model; European integration.*

REFERENCES

1. Hruzieva, T.S. Innovatsiina sutnist ta stratehichni i praktychni potentsial novoi yevropeiskoi polityky "Zdorovia – 2020". *Visnyk problem biolohii i medytsyny*, 2014, vyp. 3(1), 25–33. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpbm_2014_3%281%29__6 [in Ukraine].
2. Karamyshev, D.V. (2004). Kontseptsiiia innovatsiinykh peretvoren: mizhhaluzevyi pidkhd do reformuvannia systemy okhorony zdorovia (derzhavnoupravlinski aspekty). Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr" [in Ukraine].
3. Karamyshev, D.V., Udovychenko, N.M. (2008). Osnovni pryntsyipy funktsionuvannia systemy okhorony zdorovia v konteksti zahalno liudskykh tsinnosti sotsialnoi derzhavy. *Medychne pravo Ukrainy: pravovi status patsientiv v Ukraini ta yoho zakonodavche zabezpechennia (henezys, rozvytok, 470 problemy i perspektyvy vdoskonalennia): materialy II Vseukr. nauk.-prakt. konf. (Lviv, 17–18 kvit. 2008 r.), 129–136*. Lviv: Fundatsiia med. prava ta bioetyky Ukrainy URL: http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_129_01.pdf [in Ukraine].
4. Karamyshev, D.V. (2006). Prohramno-tsilovi pidkhd do realizatsii derzhavnoi polityky u sferi okhorony zdorovia. *Universytetski naukovy zapysky*, 1, 279–284. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2006_1_48 [in Ukraine].
5. Karamyshev, D.V. (2006). Stratehichne upravlinnia innovatsiinykh protsesamy v systemi okhorony zdorovia: derzhavni mekhanizmy. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr" [in Ukraine].
6. Kyryk, D. (2002). Kontsept. Filosofskyi entsyklopedychnyi slovnyk; Shynkaruk V.I. (hol. redkol.) ta in. Kyiv: Instytut filosofii imeni Hryhoriia Skovorody NAN Ukrainy: Abrys [in Ukraine].
7. Kontseptsiiia zahalnoderzhavnoi prohramy "Zdorovia – 2020: ukrainskyi vymir": rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31 zhovtnia 2011 r. No. 1164-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1164-2011-%D1%80#Text> [in Ukraine].
8. Kontseptsiiia rozvytku okhorony zdorovia naselennia Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 7 hrudnia 2000 roku No. 1313/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000#Text> [in Ukraine].
9. Natsionalna stratehiia reformuvannia systemy okhorony zdorovia v Ukraini na period 2015 – 2020 rokiv. (2015). MOZ Ukrainy. Mizhnarodnyi fond "Vidrozhennia". Kyiv. URL: <https://uoz.cn.ua/strategiya.pdf> [in Ukraine].
10. Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia: Zakon Ukrainy vid 19.11.1992 No. 2801-XII iz zminy ta dopovnenniamy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12/conv#Text> [in Ukraine].
11. Pro derzhavni sotsialni standarty ta derzhavni sotsialni harantii» iz zminy: Zakon Ukrainy vid 5 zhovtnia 2000 roku № 2017-III. (2000). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, No. 48, st. 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text> [in Ukraine].
12. Pro zatverdzhennia Mizhhaluzevoi kompleksnoi prohramy "Zdorovia natsii" na 2002-2011 roky: Postanova Kabinetu Ministriv vid 10 sichnia 2002 r. No. 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14-2002-%D0%BF#Text> [in Ukraine].
13. Pro Stratehiu staloho rozvytku «Ukraina-2020»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12.01.2015 r. No. 5/2015. (2015). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukraine].
14. Lopushniak, H.S., Ivanenko, Ye.O. (2017). Reformuvannia systemy okhorony zdorovia v konteksti realizatsii stratehii staloho rozvytku "Ukraina-2020". *Sotsialno-trudovi vidnosyny: teoriia ta praktyka*, no. 1, 61–79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/stvttp_2017_1_6 [in Ukraine].
15. Sazonets, I.L., Zyma, I.Ya. 2018 Mizhnarodne instytutsiino-pravove zabezpechennia formuvannia systemy upravlinnia okhoronoiu zdorovia. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, no. 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1332>. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2018.11.2> [in Ukraine].

16. Ottawa Charter for Health Promotion. First International Conference on Health Promotion. (1986). Canada: Ottawa, 17–21 November. URL: <http://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/ottawa/en/>

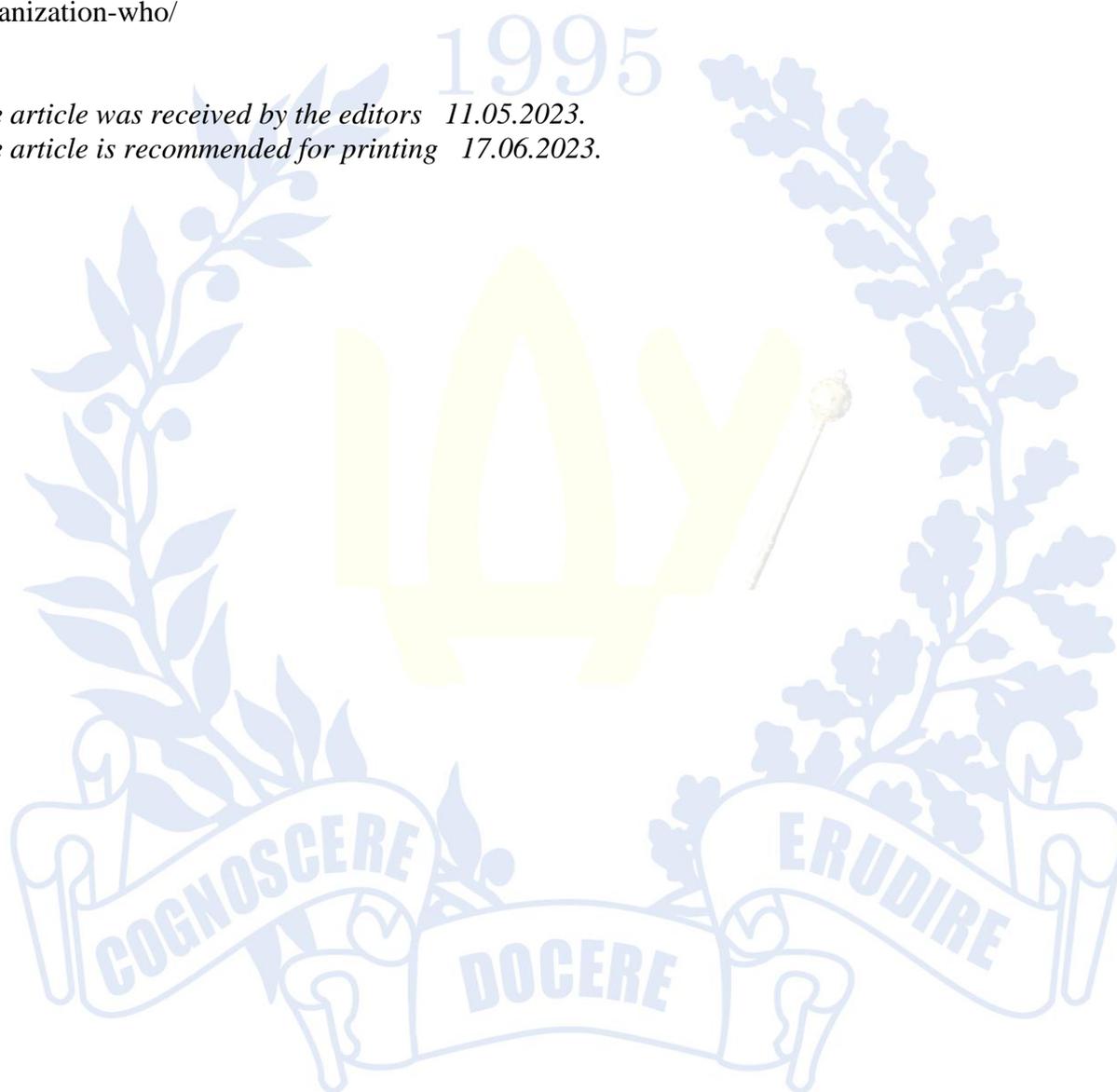
17. Review of the commitments of Member States for Europe between 1990 and 2010: analysis in the light of the Health 2020 strategy. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2012. URL: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/who-340315>

18. Robert K. Merton. (1968). Social Theory and Social Structure. Free Press.

19. World Health Organization (WHO). URL: <https://unbrussels.org/world-health-organization-who/>

The article was received by the editors 11.05.2023.

The article is recommended for printing 17.06.2023.



РЕЦЕНЗІЯ

на монографію Котуха Євгена Володимировича на тему

«КІБЕРБЕЗПЕКА У ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ»¹

Рецензована монографія Євгена Котуха «Кібербезпека в державному секторі» містить авторську спробу зробити комплексне дослідження кібербезпеки в державному управлінні. Автор робить своєчасну і методологічно цікаву спробу дослідити вплив інформаційного суспільства на органи публічної влади та інтеграцію електронного урядування та технологій соціальних мереж.

Характеризуючи монографію «Кібербезпека у публічному секторі» узагальнено, відзначу, що вона є самодостатнім прикладом ґрунтовного й досить цікавого авторського дослідження, яке має скоріше теоретичне значення. Монографія відповідає духу перегляду концепції темпорального регулювання публічно-управлінських відносин з оглядом на «нову технологічну нормальність», яка частково визначається кіберризиками і повсюдним проникнення цифрових технологій на матеріальні і нематеріальні відносини. Згідно з такими концептуальними уявленнями, у рецензованій монографії проаналізовано велику кількість питань, пов'язаних, зокрема, з такими напрямками, як ґносеологічне визначення сучасного кіберпростору і кібербезпеки, ґносеологія публічного управління, інформаційного суспільства і кібербезпеки, огляд зарубіжного досвіду, огляд і висновки з відповідного соціологічного дослідження і, нарешті, внесення власних пропозицій щодо об'єкту дослідження, виходячи з їх сутності та соціальної і правової мети застосування. Відповідно, і структура рецензованої монографії зумовлена метою, яку ставить перед собою автор.

Уже з перших сторінок монографії стає зрозумілим дослідницький задум Євгена Котуха: підкреслюючи людський фактор у кібербезпеці, автор розглядає формування державної політики кібербезпеки на різних рівнях державного управління та аналізує міжнародний досвід. Євген Котух у своїй монографії висуває кілька ключових ідей та поглядів.

¹ Котух Є. В. *Кібербезпека у публічному секторі* : монографія. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2021. 372 с. ISBN 978-966-390-146-6

Перш за все, він акцентує увагу на значущості людського фактору в розробці та реалізації заходів кібербезпеки в державних органах: автор виходить з гіпотези про необхідність розглядати людину як ключовий елемент в системі забезпечення кібербезпеки, логічно акцентує цю думку у всіх розділах і наприкінці робить відповідні позитивні, доказові висновки.

Також автор підкреслює важливість інтеграції електронного урядування та соціальних медіа технологій в діяльність публічних органів. Ці погляди співвідносяться з сучасним станом у сфері кібербезпеки де все більше уваги приділяється комплексному підходу, що включає технологічні, організаційні та освітні аспекти.

Визначаються основні підходи до формування та реалізації публічної політики щодо забезпечення кібербезпеки, а також розглядаються міжнародні практики та досвід у цій сфері. Автор підкреслює необхідність зосередження уваги на людині як ключовому елементі в системі забезпечення кібербезпеки.

Окрім цього автор монографії приділяє увагу аспектам розвитку і впровадження електронного і навіть цифрового урядування та використанню соціальних медіа (традиційне середовище web 2.0) у контексті публічної влади. Автор розглядає як технічні, так і організаційні виклики в цих сферах, підкреслюючи значення комплексного і міждисциплінарного підходу до кібербезпеки. Цей підхід відрізняється від більш традиційних теорій, які зосереджуються радше на технологічних аспектах кібербезпеки, надаючи велике значення людському фактору і культурі безпеки в організаціях.

Перші чотири розділи монографії Євгена Котуха пропонують читачеві поглиблений теоретичний огляд і дещо критичний аналіз проблем кібербезпеки в державному управлінні. Він підкреслює вплив інформаційного суспільства та інтеграцію електронного урядування та технологій соціальних медіа в органи державної влади. Я особливо виокремлю розділи №2 і №4, в яких автор, вивчає системні чинники забезпечення кібербезпеки і робить паралелі на важливість людського фактору в реалізації заходів кібербезпеки. Думаю, що це цікавий і науково вигідний підхід, який вигідно відрізняє автора від інших робіт за цією проблематикою. У свою ж чергу, це потенційно додає користь науковцям і державним службовцям, хто відповідає за кібербезпеку у державному сектор.

Останній розділ монографії Євгена Котуха представляє стислі і, мабуть, новаторські погляди щодо перспективних напрямів забезпечення кібербезпеки у публічному секторі в контексті глобальних і локальних тенденцій. Спроба Євгена Котуха окреслити ці складності заслуговує похвали, підкреслюючи її актуальність серед динаміки технологічного життя світу.

Ретельне вивчення монографії показує, що Котух вміє аналізувати технологічні, публічно-управлінські і соціокультурні наслідки та нормативну пропорційність місця і ролі держави та інших впливових суб'єктів публічної політики. Крім того, дослідження оновлює традиційні методологічні підходи, запроваджуючи новий дискурс щодо таких понять, як «politics» vs. «public policy» та «громадська безпека» саме крізь призму викликів у кібербезпеці.

Окремо зупинюся на зауваженнях і порадах авторові, які могли б зробити рецензовану монографію ще кращою.

1) На мою думку, монографії бракує більшої кількості практичних прикладів і тематичних досліджень. Вважаю, що включення більшої кількості практичних прикладів і тематичних досліджень до монографії підвищить її застосовність. Тематичні дослідження, зокрема ті, що ілюструють успішну реалізацію стратегій кібербезпеки в державному управлінні, можуть надати читачам реальні і, головне, хронологічно свіжі знання та краще розуміння теоретичних концепцій у практичних сценаріях.

2) Врахування останніх розробок національних розвідок і всесвітньовідомих аналітичних центрів і організацій (напр., Всесвітній економічний форум і ОЕСР) у сфері кібербезпеки і багаторівневої співпраці у цій сфері. Це важливо, як мінімум, з огляду на те, що сфера кібербезпеки швидко розвивається. Врахування автором цих моментів, поряд з останніми технологічними і геополітичними тенденціями у світі, у своїх подальших статтях зробить її більш актуальною для міжнародної наукової аудиторії і кориснішою для сучасних освітніх (магістерських) програм в університетах. Це включення нещодавніх кібератак, нових технологій кібербезпеки та нових нормативних рамок, викликаних з огляду на загрози від штучного інтелекту і геополітичні наміри чи зазіхання окремих азійських країн змінити світопорядок на свій лад.

3) Більш глибоке висвітлення етичних аспектів кібербезпеки та аспектів конфіденційності також посилює і прикрасило цю монографію. Йдеться про розширення обговорення, щоб включити більше етичних міркувань та взаємозв'язки з проблемами конфіденційності, які точно пов'язані з кібербезпекою в публічному управлінні: разом це забезпечить більш повне уявлення про поданий у монографії предмет дослідження. Думаю, що зараз важливо збалансувати заходи кібербезпеки з правами на конфіденційність і етичними наслідками, особливо в контексті державного управління, де громадська довіра та дотримання законодавства є найважливішими.

Тим не менш, ці зауваження не радикально впливають на позитивне враження від розгляду цієї монографії.

Підсумовуючи зазначимо, що монографія Є.В. Котуха характеризується ґрунтовністю та переконливістю викладу, підкріпленою міцним науковим апаратом, що містить значні академічні висновки. Ці дослідження, безсумнівно, є цінним джерелом не лише для теоретиків публічного управління і держави і права, але й допомагають у формуванні практичних рекомендацій державним органам щодо модернізації суспільних відносин навколо одночасно технологічної і безпекової компоненти в Україні. Зважаючи на наукову цінність, дослідження викладеного матеріалу у цій монографії вітається і однозначно рекомендується до широкого поширення серед науковців і практиків в Україні.

Рецензент:

Професор кафедри економічної політики та менеджменту
ННІ «Інститут державного управління»
ХНУ імені В.Н. Каразіна,
доктор наук з державного управління,
професор



Дунаєв І.В.



Наукове видання

ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО

№ 1 (33)/2023

збірник наукових праць

Електронний ресурс

**Відповідальні за випуск:
Д. В. Карамишев, В. В. Богатова**

Комп'ютерна верстка *В. В. Богатова*

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність
за достовірність наведених фактів, власних імен тощо.

Підписано до друку 20.07.2023.
Обл.-вид. арк. 26,6. Ум. друк. арк. 25,57

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