

ISSN 1727-6667

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

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Збірник наукових праць

Випуск 2 (77)

Заснований у 2003 р.

Харків
2023

УДК 35.085

У статтях наукового збірника «Теорія та практика державного управління», згрупованих у п'ять тематичних розділів, висвітлено проблеми розвитку системи державного управління та реформи місцевого самоврядування в Україні, державного регулювання процесів економічного і соціального розвитку, приділено увагу особливостям реалізації вітчизняної державної кадрової політики, а також зовнішній політиці та національній безпеці.

Для науковців, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також усіх, хто цікавиться сучасними проблемами державного управління.

*Затверджено до друку рішенням Вченої ради
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
протокол № 21 від 27 листопада 2023 року*

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

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

Збірник індексується в міжнародній наукометричній базі **Index Copernicus International**

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Головний редактор – **Коваленко Микола Миколайович**, д-р наук з держ. упр., професор (ХНУ імені В.Н. Каразіна, Україна);

Відповідальний секретар – **Коваленко Наталія Володимирівна**, канд. наук з держ. упр., доцент (ХНУ імені В.Н. Каразіна, Україна);

Барка Мохаммед Зін, д-р філос., професор (Університет Абу Бекр Белкаїд, м. Тлемсен, Алжир);

Жадан Олександр Васильович, д-р наук з держ. упр., професор (ХНУ імені В.Н. Каразіна, Україна);

Карамішев Дмитро Васильович, д-р наук з держ. упр., професор (Полтавський державний медичний університет, Україна);

Латинін Микола Анатолійович, д-р наук з держ. упр., професор (ХНУ імені В.Н. Каразіна, Україна);

Майстро Сергій Вікторович, д-р наук з держ. упр., професор (Національний університет цивільного захисту України, м. Харків, Україна);

Радченко Олександр Віталійович, д-р наук з держ. упр., професор (Поморська академія, м. Слупськ, Польща);

Сандал Ян-Урбан, д-р філос., професор (Інститут доктора філософії Яна-У. Сандала, Норвегія);

Статівка Наталія Валеріївна, д-р наук з держ. упр., професор (ХНУ імені В.Н. Каразіна, Україна);

Стрельцов Володимир Юрійович, д-р наук з держ. упр., професор (Поморська академія, м. Слупськ, Польща)

Відповідальний за випуск д-р наук з держ. упр., проф. **М. М. Коваленко**

Адреса редакційної колегії:
61022, м. Харків, майдан Свободи, 4, кімната 6-50;
контактний телефон головного редактора: +38066-765-25-65,
електронна адреса: tpdu_journal_idu@karazin.ua

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за достовірність наведених фактів, власних імен тощо. Статті пройшли подвійне «сліпе» рецензування

ISSN 1727-6667

MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE
V. N. KARAZIN KHARKIV NATIONAL UNIVERSITY

**THEORY
AND PRACTICE
OF PUBLIC
ADMINISTRATION**

Collection of Scientific Works

Issue 2 (77)

Founded in 2003

Kharkiv
2023

UDC 35.085

The scientific publication papers “Theory and Practice of Public Administration”, grouped together under five headings, are devoted to the problem issues of public administration system development, state regulation of economic and social development processes, directions of reforming the local selfgovernment system in Ukraine, foreign policy and national security issues.

For scientists, researchers, public servants, local officials, and for everyone interested in modern problems of public administration.

*Approved for publication by the Academic Council
of the V.N. Karazin Kharkiv National University,
protocol number 21 from 27.11.2023.*

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

By order of the Ministry of Education and Science of Ukraine from 28.12.2019 No. 1643 the collection was assigned category “B” (as amended from 09.08.2022 No. 724).

Field of knowledge “Public management and administration”
in accordance with the current list of fields of knowledge

Collection has been indexed by **Index Copernicus International**

EDITORIAL BOARD:

Chief Editor – **Kovalenko Mykola Mykolaiovych**, Doctor of Public Administration, Full Professor (V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine);

Responsible Secretary – **Kovalenko Nataliia Volodymyrivna**, Candidate of Public Administration, Associate Professor (V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine);

Barka Zine M. Barka, PhD in Public Economy, Professor of Economics (Fil. Dr. Jan-U. Sandal Institute, Tlemcen, Algeria);

Zhadan Oleksandr Vasylovych, Doctor of Public Administration, Full Professor (V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine);

Karamyshev Dmytro Vasyliovych, Doctor of Public Administration, Full Professor (Poltava State Medical University, Ukraine);

Latynin Mykola Anatoliiovych, Doctor of Public Administration, Full Professor (V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine);

Maistro Serhii Viktorovych, Doctor of Public Administration, Full Professor (National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv, Ukraine);

Radchenko Oleksandr Vitaliiovych, Doctor of Public Administration, Full Professor (Pomeranian Academy, Slupsk, Poland);

Sandal Yan-Urban, PhD in Philosophy, Full Professor (Norway);

Stativka Nataliia Valeriivna, Doctor of in Public Administration, Full Professor (V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine);

Streltsov Volodymyr Yuriiovych, Doctor of Public Administration, Associate Professor (Pomeranian Academy, Slupsk, Poland)

Responsible for publication Dr. of Public Administration, Full Professor **M. M. Kovalenko**

Editorial Board Address:
61022, Kharkiv, 4 Svobody Sq., room 6-50;
Phone number (Chief Editor): +38066-765-25-65
e-mail: tpdu_journal_idu@karazin.ua

The authors of the published materials bear full responsibility for the authenticity given facts, proper names, etc. The articles underwent a double “blind” review

З М І С Т

Розділ 1. РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

| | |
|---|----|
| <i>Величко Л. Ю., Кащенко Д. В.</i> Особливість діяльності органів публічної влади у надзвичайних і кризових ситуаціях..... | 7 |
| <i>Красников Є. В.</i> Управління змінами для підвищення якості публічних послуг | 22 |
| <i>Криворучко І. В.</i> Публічне управління в умовах війни: виклики та перспективи..... | 38 |
| <i>Суворов В. П.</i> Координація як механізм реалізації концепції багаторівневого управління в Україні..... | 54 |
| <i>Корнева О. С.</i> Публічно-управлінська діяльність в органах судової влади України у контексті підвищення рівня довіри населення | 70 |

Розділ 2. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

| | |
|---|-----|
| <i>Коваленко М. М., Сікало М. В.</i> Вплив цифрової економіки на трансформацію суспільних відносин | 83 |
| <i>Гібадулін О. В., Косенко А. В.</i> Складові системи промислового і кадрового відновлення постраждалих регіонів в умовах дії воєнного стану в Україні | 109 |
| <i>Бабаєва І. О.</i> Зміна акцентів публічної політики забезпечення зайнятості в сільській місцевості України в умовах цифрових трансформацій та повоєнного відновлення | 132 |
| <i>Замчий С. В.</i> Реалізація державної політики розвитку системи охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції на засадах стратегії управління ризиками | 155 |

Розділ 3. НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

| | |
|---|-----|
| <i>Зубенко В. В.</i> Бюджетні інструменти публічного управління процесами відбудови та відновлення в громадах України | 173 |
|---|-----|

Розділ 4. ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

| | |
|--|-----|
| <i>Карамішев Д. В., Гордієнко Л. П.</i> Тактична безпека як складова національної безпеки та всеохоплюючої оборони за умов конвенційної і гібридної війни..... | 188 |
|--|-----|

| | |
|-------------------------------------|------------|
| Керівництво для авторів..... | 206 |
|-------------------------------------|------------|

CONTENTS

Section 1. THE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE

| | |
|--|----|
| <i>Velichko L. Yu., Kashchenko D. V.</i> Specific Activities of Public Authority Bodies in Emergency and Crisis Situations | 7 |
| <i>Krasnykov Ye. V.</i> Change Management for Improving the Quality of Public Services..... | 22 |
| <i>Kryvoruchko I. V.</i> Public Administration in the Conditions of War: Challenges and Prospects | 38 |
| <i>Suvorov V. P.</i> Coordination as a Mechanism for Implementing the Concept of Multi-Level Governance in Ukraine | 54 |
| <i>Korneva O. S.</i> Public-Management Activities in the Judicial Authorities of Ukraine in the Context of Increasing the Level of Public Confidence | 70 |

Section 2. STATE REGULATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PROCESSES

| | |
|---|-----|
| <i>Kovalenko M. M., Sikalo M. V.</i> The Influence of the Digital Economy onto Social Relations Transformation | 83 |
| <i>Gibadullin O. V., Kosenko A. V.</i> Components of the Industrial and Personnel Recovery System in War-Affected Regions during the Martial Law in Ukraine | 109 |
| <i>Babaieva I. O.</i> Change of Public Policy Emphasis of Ensuring Employment in Rural Areas of Ukraine under the Conditions of Digital Transformation and Post-War Recovery..... | 132 |
| <i>Zamchiy S. V.</i> Implementation of the State Policy for the Development of the Health Care System in the Conditions of European Integration on the Basis of Risk Management Strategy..... | 155 |

Section 3. DIRECTIONS OF LOCAL GOVERNMENT SYSTEM REFORMATION IN UKRAINE

| | |
|--|-----|
| <i>Zubenko V. V.</i> Budgetary Tools of Public Administration of the Reconstruction and Restoration Processes in Local Communities of Ukraine..... | 173 |
|--|-----|

Section 4. FOREIGN POLICY AND NATIONAL SECURITY

| | |
|---|-----|
| <i>Karamyshev D. V., Hordiienko L. P.</i> Tactical Security as a Component of National Security and Comprehensive Defense under the Conditions of Conventional and Hybrid Warfare | 188 |
|---|-----|

| | |
|--------------------------------|-----|
| Guide for Authors | 206 |
|--------------------------------|-----|

Розділ 1
**РОЗВИТОК СИСТЕМИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

<http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-01>
УДК 351:911.372.7

Величко Лариса Юріївна

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри права, національної безпеки та європейської інтеграції
Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-3029-4719>
e-mail: Velychkolara71@gmail.com

Кащенко Дмитро Валерійович

аспірант кафедри права, національної безпеки та європейської інтеграції
Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна
ORCID ID: <http://orcid.org/0009-0005-1534-9111>
e-mail: alfik19874@gmail.com

ОСОБЛИВІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У НАДЗВИЧАЙНИХ І КРИЗОВИХ СИТУАЦІЯХ

Анотація. Дана стаття присвячена розгляду особливостей діяльності органів публічної влади, в умовах надзвичайних і кризових ситуацій. Визначено, що управління кризами та надзвичайними ситуаціями є циклічним процесом. Різні етапи включають оцінку, планування, підготовку, пом'якшення, реагування, перехід до відновлення та остаточну оцінку; причому ретельна оцінка та врахування отриманих уроків може підвищити стійкість у майбутньому. Зазначається, що у будь-якій діяльності не існує нульового ризику. Незалежно від того, наскільки маргінальним він може бути, завжди існує певний ступінь ризику. Будь-яка діяльність, яку ми виконуємо в житті, несе в собі ризик, і різниця полягає в тому, що ми приймаємо ці ризики після аналізу витрат і вигод або аналізу раціонального вибору та призначаємо їм відносні пріоритети.

Наголошується, що як тільки загроза проявляється або критичний інцидент перевищує можливості, здібності або ресурси організації, виникає потреба у реагуванні. Керівні

© Величко Л. Ю., Кащенко Д. В., 2023



This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution License 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

принципи цього процесу розробляються на етапі планування та підготовки циклу управління кризами та катастрофами. Це включає публічно-приватне партнерство, а також співпрацю з альтернативними зацікавленими сторонами, такими як неурядові організації, благодійні організації, волонтерські групи та громадськість. Ефективне забезпечення подібної взаємодії можливо через використання так званої Доктрини С7.

Визначено елементи ефективного реагування на кризу: підтримання репутаційної цілісності; розумне планування та готовність; тверде лідерство; ефективні та своєчасні комунікації; стратегічна, добре організована міжвідомча співпраця; стратегічний розподіл ресурсів; вдала оперативна тактика; оцінка після кризи та навчання вдосконалюватися на будь-яких помилках, допущених на цьому шляху. Також встановлено, що під час критичного інциденту або кризової події існують дві основні вимоги для їх вирішення: організація, яка повинна адекватно реагувати, і лідер, який спрямовує зусилля цієї організації.

Ключові слова: публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій, публічне управління в умовах кризових ситуацій, кризове управління в органах публічної влади, діяльність органів публічної влади.

Як цитувати: Величко Л. Ю., Кащенко Д. В. Особливості діяльності органів публічної влади у надзвичайних і кризових ситуаціях. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 2 (77). С. 7–21. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-01>

Вступ. Процес управління кризами та надзвичайними ситуаціями складається з кількох чітко визначених етапів: оцінка стратегічного ризику, підготовка та планування, ефективно реагування та відновлення, а також посткризова оцінка. Для тих, хто стикається з такими загрозами важливо розуміти, оцінювати та застосовувати необхідні відповіді для кожного етапу. На органи публічної влади все частіше покладаються додаткові обов'язки та відповідальність, які історично не входили до їх початкової компетенції, зокрема на тлі того, що події міжнародного масштабу все більше впливають на внутрішнє середовище.

Зараз органи публічної влади стикаються зі зростаючим політичним і соціальним хаосом, масовими громадянськими заворушеннями, внутрішніми та міжнародними загрозами тероризму, торгівлі людьми та нелегальної міграції, надзвичайними ситуаціями у сфері охорони здоров'я, стихійними лихами і різноманітними проблемами, пов'язаними із кліматом. В Україні до цього ще додається військова агресія з боку РФ. Крім того, органи публічної влади повинні мати справу з негативними ЗМІ, ворожою реакцією громадськості, посиленням контролем з її боку і закликами до більшої відповідальності.

Ці умови створили додаткові рівні відповідальності для вже і так часто перевантажених організацій публічного сектора, що потребує впровадження нових, більш ефективних і результативних підходів в кризовому управлінні, яке включає у себе і публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Огляд літератури. Різні аспекти діяльності органів публічної влади в умовах надзвичайних і кризових ситуацій досліджували С. Андреев [1], В. Андронов, О. Барило [2], А. Белоусов [3], С. Вовченко [4], П. Волянський [5], М. Долгий, Л. Жукова, Е. Кварантеллі, Н. Клименко [7], А. Кошкін [13], С. Кузніченко [8], О. Мельничен-

ко [9], Х. Мунера [19], Д. Полковниченко [10; 11; 12], Б. Порфір'єв, Р. Приходько, К. Пурсіанен [20], А. Ромін, О. Соболев, Н. Талеб, О. Труш [13], І. Шпильовий та ін.

Мета статті. Метою статті є визначення особливостей діяльності органів публічної влади в умовах надзвичайних і кризових ситуацій.

Методологія дослідження. Для отримання результатів, викладених у даній статті, було використано сукупність методів дослідження, таких як узагальнення, структурно-функціональний аналіз, порівняльний аналіз, інституціональний аналіз, емпіричний метод.

Основні результати дослідження. Відповідно до Quarantelli [21], кризове управління має зосереджуватись на таких питаннях, як ретельне планування та підготовка, що доповнюється ефективним розподілом обмежених ресурсів, міцним лідерством, покращеним вирішенням проблем і прийняттям рішень, надійною міжвідомчою співпрацею, ефективним своєчасним спілкуванням та розробкою добре організованого оперативного реагування з подальшою ретельною посткризовою оцінкою та навчанням усунення будь-яких помилок, допущених на цьому шляху. Усі ці чинники сприятимуть створенню позитивного іміджу залучених до цього процесу органів публічної влади, збереженню їх доброї репутації та забезпеченню суспільної довіри та співпраці.

Але дослідження також показують, що громадськості не вистачає стійкості та вона часто не готова до надзвичайних і кризових подій через неправильне уявлення про те, що органи публічної влади подбають про ситуацію, не потребуючи додаткової допомоги. Проте, правда полягає в тому, що і громадяни, і приватний сектор несуть моральну відповідальність і етичне зобов'язання допомагати органам публічної влади у скрутний час. Стає все більш очевидним, що управління кризами та надзвичайними ситуаціями є проблемою суспільства і що для встановлення належної стійкості публічний і приватний сектори мають реалізовувати такі ініціативи, як публічно-приватне партнерство.

Існує кілька етапів переходу від стану ризику до повномасштабної катастрофи. Ризик, відомий, уявний чи невідомий, є першою стадією цього процесу. Важливо мати на увазі, що ризик може сприйматися і відчуватися як позитивний, так і негативний. Далі йдуть загрози. Це небезпека, яка існує, але ще не проявляється, тоді як небезпека є джерелом або ситуацією, яка представляє шкідливі наслідки для людей, власності, навколишнього середовища або будь-яку їх комбінацію. Загалом, небезпека – це термін, який використовується, коли йдеться про стан, який може призвести до нещасного випадку або, альтернативно, нетехногенних подій, тоді як загрози часто обмежуються людською поведінкою, як-от загроза бомбардування чи загроза насильства.

Таким чином, загроза виникає внаслідок ризиків, і як тільки загроза фактично проявляється, вона може призвести до низки різних станів, що варіюються за серйозністю. Серйозність таких станів допомагає їх прояснити та класифікувати, вона може варіюватися від незначного інциденту до нещасного випадку та від надзвичайної ситуації до, включно, кризи чи лиха. Лихо, яке виходить за межі контролю організації, що має його здійснювати, може з часом досягти рівня катастрофи. У таких ситуаціях майбутнє залишається неясним,

без можливого однозначного рішення, і відбувається відповідна повна втрата контролю агентами, що мали б контролювати відповідну ситуацію.

Тому слід чітко розуміти різницю між кризою та катастрофою. Стівен Фінк [16, с. 7] визначає кризу як «...мінливий і динамічний стан справ, що містить однакові частини небезпеки та можливостей». Далі автор уточнює, що «це поворотний момент на краще чи гірше».

Важливо відзначити, що ця перспектива світлотіні, якщо розглядати її в контексті ризику, передбачає, що існують як можливості, так і загрози. Це безпосередньо стосується того, що ми називаємо схильністю до ризику. Іншими словами, який ризик ми готові прийняти або терпіти в обмін на уявну вигоду? Ми також можемо застосувати це сприйняття до нашого розуміння кризи, оскільки криза неминуче є результатом ризику.

Цікаво, що Пурсіанен [20], зі свого боку, бачить ризик як тісно пов'язаний із висвітленням у засобах масової інформації надзвичайної події та зауважує, що існують крайнощі у сприйнятті того, що насправді є кризою. Інші дослідники [14] встановлюють зв'язок між кризами та катастрофами, зазначаючи, що «криза... відноситься до процесу сприйманого зриву; «тоді як «катастрофа» відноситься до колективно досягнутої оцінки такого процесу в негативних термінах. З цієї точки зору катастрофа – це криза з поганим кінцем». Іншими словами, немає чіткого визначення, яке розмежовує ці два явища, і вони залишаються переважно суб'єктивними за своєю природою.

Корисно також зрозуміти семантичну та концептуальну різницю між тим, що є критичною подією, і кризою. Критичну подію можна розглядати як неоднозначну та часто загрозливу ситуацію, коли звичайна надзвичайна ситуація може перерости в кризу. Криза перевершує можливості та наявні ресурси відповідної організації для ефективного реагування і призводить до неоднозначного або невизначеного результату. У свою чергу, катастрофа передбачає великомасштабне пошкодження інфраструктури та загибель людей, що часто пов'язано зі стихійними явищами, такими як землетруси, урагани, повені та пожежі, або військовими діями [4].

Можна навести декілька основних ознак, що визначають кризу чи надзвичайну ситуацію:

1. Загроза, яка проявляється несподівано без попередження.
2. Існує нагальна потреба в негайному прийнятті рішення.
3. Доступний час як для прийняття рішення, так і для відповіді обмежений.
4. Численні запити на інформацію в обох напрямках.
5. Неорганізованість, відчуття наближення хаосу.
6. Фактори стресу продовжують зростати в міру розвитку події.
7. Стандартні операційні процедури можуть більше не застосовуватися.
8. Підвищений ризик репутаційної шкоди.
9. Комунікаційні системи викликають проблеми, і ними важко керувати (технічні збої, перевантаження, неправильне розуміння тощо).
10. Починається «гра в звинувачення».
11. Виникають труднощі, пов'язані з наданням стандартних послуг.

Управління кризами та надзвичайними ситуаціями (НС) є циклічним процесом. Різні етапи включають оцінку ризику, планування, підготовку, пом'якшення, реагування, перехід до відновлення та остаточну оцінку. Ретельна оцінка та врахування отриманих уроків може підвищити стійкість у майбутньому. Але цими життєво важливими завершальними етапами циклу управління кризами та НС часто, на жаль, нехтують, після швидкої допомоги, що настає після великої кризи чи надзвичайної події. Яскравим прикладом цього стала військова інтервенція в Іраку, де відновити верховенство права явно не вдалося. Невдовзі після вторгнення відбулася відсутність як скоординованої міжнародної реакції, так і недотримання зобов'язань. Конфесійний конфлікт розгорівся до загрозливих масштабів. Результатом стала анархія, хаос і запекле конфесійне насильство безпрецедентних масштабів. Такі проблеми, як погане управління та широкомасштабна корупція, все ще існують донині.

Важливо підкреслити той факт, що в рамках повних циклів часто існують міні-цикли, які також необхідно проводити. Таким чином, кожний етап циклу є одночасно незалежним і взаємозалежним. Розглянемо дещо докладніше кожний з етапів.

Етап 1. Визначення та характеристика ризику.

Управління ризиками та стратегічними ризиками, яке раніше вважалося цілком окремою сферою, тепер широко розглядається теоретичними та прикладними дослідженнями як перша фаза процесу управління кризами та НС. Пурсіанен [20, с. 9], наприклад, визнає важливість управління ризиками як передумови для успішного реагування та розв'язання кризи чи НС відповідно до циклу управління кризою.

Щоб виміряти явище, ми повинні спочатку мати можливість точно визначити його. Ризик можна розглядати двох видів. Перший – це ризик, який відомий, має історичні прецеденти та може бути точно вимірний. Другий стосується більш неоднозначної форми, яку можна позначити як «невизначеність». Невизначеність представляє непередбачені або немислимі події, які називаються подіями «чорний лебідь» [16]. «Чорний лебідь» – це події, які через їх непередбачуваний характер неможливо точно передбачити. Ще одна характеристика, яка часто визначає цей тип подій, полягає в тому, що вони здаються більш передбачуваними, ніж вони були, завдяки застосуванню ретроспективного огляду.

Таким чином, оцінка ризику є (або принаймні повинна бути) першою фазою циклу управління кризами та НС. Тим не менш, визначення ризику залишається невловимим. Все частіше організації розглядають ризик як стан, який в рівній мірі надає як можливості, так і небезпеки (загрози). У цьому відношенні організації розглядаються як такі, що не схильні до ризику (уникають ризику), або мають схильність до ризику (шукають ризику), або поєднують це, залежно від їхньої позиції та перспектив [5].

Початковий етап, етап оцінки ризику, здійснюється до планування та підготовки. Перш ніж ми зможемо почати розробляти плани та готуватися до боротьби з різними загрозами, нам потрібно спочатку визначити, проаналізувати та оцінити ці конкретні небезпеки. Для виконання цієї операції використову-

ється матриця ризиків або реєстр ризиків. При цьому під час розрахунку ризику необхідно збалансувати ймовірність критичної події з можливими наслідками, які вона може спричинити.

Існує також кілька способів незалежно оцінити ці характеристики. Таким чином, ймовірність може бути оцінена за шкалою від дуже малої ймовірної до малої ймовірної, можливої, ймовірної та певної, зі збільшенням ступеня достовірності. Подібним чином наслідки можуть варіюватися від незначних до помірних, критичних і катастрофічних, знову ж таки зі зростаючим ступенем важливості.

Коли цей процес буде завершено і ми усвідомимо можливі загрози, з якими ми стикаємося, ми зможемо перейти до наступних двох етапів, які складаються з планування та підготовки. Якщо важливість етапів планування та підготовки недостатньо підтримана керівництвом, не тільки персонал не зможе розвинути культуру управління кризою, але й інші наступні етапи циклу також залишаться без уваги.

Є дві чіткі формули, які допомагають визначити ризик. Перша: $R = p \times c$, або ймовірність помножена на наслідки дасть нам відносну оцінку понесеного ризику. Друга формула визначає та говорить про злиття трьох факторів, згідно з якими: вразливість + активи + загрози = ризик або $V + A + T = R$. Усі три елементи мають бути об'єднані, щоб ризик проявився.

Активи – це те, що знаходиться під загрозою, і це те, що ми намагаємося захистити і що для нас важливо (наприклад, сім'я, друзі, матеріальні блага, інфраструктура тощо). Однією категорією, яку часто ігнорують при визначенні активів, є нематеріальні активи, такі як знання. Знання та управління знаннями є ключовими ресурсами та сприяють довгостроковій життєздатності будь-якого органу публічної влади. Вразливі місця представляють слабкі місця або прогалини в нашій безпеці чи стійкості, і, нарешті, загрози використовують наші вразливі місця, щоб пошкодити або знищити наші активи. Щоб існувала загроза, ми повинні мати всі три: відсутність активів = відсутність ризику, так само як відсутність вразливостей або загроз також = відсутність (або обмеження) ризику.

Важливо пам'ятати, що ризику 0% не існує. Незалежно від того, наскільки маргінальним він може бути, завжди існує певний ступінь ризику. Будь-яка діяльність, яку ми виконуємо в житті, несе в собі ризик, і різниця полягає в тому, що ми приймаємо ці ризики після аналізу витрат і вигод або аналізу раціонального вибору та призначаємо їм відносні пріоритети. Однак, аналіз витрат і вигод не завжди є цілком раціональним.

Відповідно до ISO 31000 [17], організація може встановити оцінку ризику шляхом постійного спілкування та консультацій після визначення контексту ризику через три основні фази. Вони включають ідентифікацію ризику, аналіз ризику та оцінку ризику. Після цього розробляється план «лікування» ризику (метод, за допомогою якого ми маємо намір зменшити ризик). Ми постійно контролюємо та оцінюємо план лікування ризиків для будь-якого можливого перегляду [4].

Три основних етапи плану управління організаційними ризиками включають принципи, структуру та самі фактичні процеси. В органах публічної вла-

ди ці елементи мають бути чітко визначені та узгоджені відповідно до місії, цінностей і довгострокових цілей організації. Управління ризиками ніколи не може бути простим доповненням до основної діяльності. Щоб воно було ефективним, його має прийняти вся організація за активної підтримки з боку виконавчої влади. Важливо також розуміти, що при оцінці ризику існують як внутрішні, так і зовнішні цілі, ризик для самої організації та ризики, пов'язані з її системою реагування на кризи та НС.

Етап 2. Планування, підготовка, пом'якшення наслідків та дії в непередбачених ситуаціях.

Хоча немає двох однакових криз чи НС, варто пам'ятати, що між різними подіями існують спільні знаменники. Таким чином, можна спланувати, підготуватися, тренувати та практикувати цей рівень. Повна відсутність підготовки та практики запропонує відповідь, яка буде неадекватною ситуації. Крім того, попереднє планування та підготовка до стратегічного розподілу ресурсів і попереднього розміщення засобів для НС можуть запропонувати величезну перевагу для організації, коли криза чи НС все-таки стаються.

Етап планування можна проводити за допомогою того, що зазвичай називають технікою SWIFT або стратегічною технікою «що, якщо». Це «метод Delphi», за яким група, що складається як з відповідних зацікавлених сторін, так і з експертів у відповідній галузі, збирається разом і ставить запитання щодо ризиків, з якими стикається організація. Використання ключових слів, таких як «люди» та «інфраструктура», допоможе визначити основні параметри, що викликають занепокоєння. Організація скорочує список до контрольованої кількості небезпек, вибираючи лише найбільш відповідні та реалістичні загрози, з якими стикається організація. Після того, як загрози були належним чином ідентифіковані, визначені та оцінені, можна розробити та впровадити план щодо пом'якшення наслідків і контрзаходів на випадок НС, які необхідно вжити після події. На етапі планування та підготовки також розробляються відповідні цикли тренувань і вправ.

Етап 3. Реагування.

Як тільки загроза проявляється або критичний інцидент перевищує можливості, здібності або ресурси організації, виникає потреба у реагуванні. Керівні принципи цього процесу розробляються на етапі планування та підготовки циклу управління кризами та катастрофами. Це включає публічно-приватне партнерство, а також співпрацю з альтернативними зацікавленими сторонами, такими як неурядові організації, благодійні організації, волонтерські групи та громадськість. Ефективне забезпечення подібної взаємодії можливо через використання так званої Доктрини С7 [20].

Доктрина С7 – це комбінація чотирьох основних елементів (С4), двох змінних лідерства (С2) і участі громади. С4 включає спілкування, кооперацію, координацію та співпрацю. Тут слід мати на увазі, що кооперація та співпраця є різними підходами. Кооперація вказує на те, що дві або більше агенції працюють разом, тоді як співпраця, набагато глибша концепція, стосується двох або більше агенцій, які працюють разом із спільною метою чи завданням. С2 стосується командування та контролю, необхідних для належної підготовки, реагування та

відновлення після кризових ситуацій і НС. Без відповідних ліній командування та контролю всі етапи операцій зазнають негативного впливу. Нарешті, аж ніяк не менш важливим є елемент участі громади.

Ще одна невід'ємна частина досягнення оптимальної взаємодії різних акторів і їхньої сумісності полягає в розробці спільної навчальної структури. Організації, які співпрацюють на регулярній основі, і ті, які врешті-решт можуть бути покликані допомогти у великомасштабному заході, потребують належної співпраці та взаємодії, яку можуть забезпечити лише комбіновані навчальні протоколи.

Величезна перевага такого підходу полягає в можливості черпати з широкого джерела досвіду та організаційних знань. Спільна реакція, якщо вона належним чином скоординована, є більш ефективною реакцією за будь-якими показниками. На думку спадає аксіома: не спланувати означає планувати на невдачу. Таким чином, зацікавлені сторони, як публічні, так і приватні, можуть сприяти підвищенню готовності та стійкості громади.

Приватні організації та місцеві підприємства можуть бути включені до публічно-приватного партнерства, а інші зацікавлені сторони, такі як військові підрозділи, прикордонний контроль, морські та авіаційні служби, а також різні корпоративні організації, підприємства, громадські організації, громадські та релігійні лідери повинні бути включені та заохочені до участі в планах ефектної підготовки, реагування та відновлення після потенційної НС.

У цілому, можна визначити такі елементи ефективного реагування на кризу:

1. Підтримання репутаційної цілісності.
2. Розумне планування та готовність.
3. Тверде лідерство.
4. Ефективні та своєчасні комунікації.
5. Стратегічна, добре організована міжвідомча співпраця.
6. Стратегічний розподіл ресурсів.
7. Вдала оперативна тактика.
8. Оцінка після кризи та навчання вдосконалюватися на будь-яких помилках, допущених на цьому шляху.

Слід враховувати, що кризи та НС не завжди відбуваються ізольовано. Часто буває, що кілька подій відбуваються одночасно, або одні події служать катализатором інших. Вони можуть спровокувати складну серію взаємопов'язаних і непередбачених подій, які швидко змінюються одна на одну у випадковій послідовності, що призводить до значно більшої шкоди та негативних наслідків. Такі складні події, звичайно, створюють більший економічний і соціальний вплив. Каскадні події також вимагають збільшення ресурсів, матеріально-технічного забезпечення та персоналу як частини ефективного реагування. Помітно чіткі приклади каскадних подій, які іноді називають ефектом доміно, можна спостерігати під час багатьох криз або НС. Негативні наслідки можуть бути негайними або їх можна описати як довгі тіньові події, тобто події зі швидким початком і швидким завершенням, але які, тим не менш, призводять до довготривалих наслідків. І будь-яка криза чи НС здатні спричинити короткострокові чи довгострокові негативні наслідки або будь-яку комбінацію цих наслідків разом.

Етап 4. Відновлення та оцінка.

Етап відновлення, якого часто не помічають і стосовно якого зволікають, є настільки ж важливим, якщо не більш важливим у деяких аспектах, ніж фактичне втручання та відповідь. Це результат нормальної реакції людини. Високий рівень стресу, що вимагає негайних дій і прийняття рішень, характерний для етапу реагування, розсіюється. Полегшення від того, що ви пережили найгірше, включає думки про відновлення після того, як небезпека мине, це лише спогад.

Завжди має бути формальна передача повноважень між тими, хто відповідає за етап реагування, і тими, хто займається відновленням після кризи або НС. Причина такої формальної передачі повноважень і відповідальності цілком очевидна. Тим, хто займається процесом відновлення, потрібен інший набір навичок, ніж тим, хто реагує на саму подію. Це включає різне формування та навчання. На суто практичному рівні ті, хто відреагував на важливу подію, виявляються обкладеними надмірним тягарем, якщо від них вимагатимуть продовжувати без перерви. У цій передачі є додатковий символічний аспект, і це аспект переходу від фази активної реакції до фази активного відновлення. Саме цей аспект часто призводить до того, що організації нехтують важливістю етапу відновлення, коли настає допомога, а криза стає небажаною подією минулого.

Абсолютно важливо залучити громадськість як невід'ємну складову процесу відновлення. Як і у випадку з іншими основними функціями циклу управління кризою та НС, відновлення також має ті самі основні компоненти підготовки, реагування, оцінки та реконфігурації (за необхідності).

Слід зазначити, що лише після значного зростання соціальних, технологічних і природних катаклізмів і їх супутніх руйнівних наслідків у 1980-х роках оцінка ризиків, культура охорони здоров'я та безпеки, а також управління кризами та НС зрештою потрапили у публічний сектор. Виклики, пов'язані з критичними подіями, стають більш численними, більш поширеними та все більш складними. Такі процеси, як робота атомної станції, стали настільки складними, що вони перевершують можливості людини і часто вимагають нагляду з боку інших систем, таких як промислові системи управління (ICS) або диспетчерське управління та збір даних (SCADA).

Органи публічної влади наразі стикаються з новими викликами та беруть на себе обов'язки, які раніше не входили в їхню компетенцію. Це призвело до більш диверсифікованого підходу до управління ризиками, який часто називають врядування ризиками. У той час як раніше ризик стримувався на організаційному рівні, сьогодні охоплення та наслідки різних криз і НС набагато різноманітніші та включають більш глобальну перспективу. Такі питання, як стихійні лиха, транснаціональний збройний конфлікт, транснаціональна організована злочинна діяльність, торгівля (людьми, зброєю, викраденими предметами мистецтва та артефактами), кіберзлочинність, тероризм і громадський порядок зараз часто викликають занепокоєння на міжнародному рівні, що має і внутрішні наслідки.

Тут варто підкреслити важливість загрози для репутації організації. Одним із головних і найважливіших активів будь-якого органу публічної влади є його репутація. Є незліченна кількість інцидентів, коли серйозна репутаційна шкода

негативно вплинула на суспільну впевненість і навіть призвела до політичних і соціальних потрясінь. Так, зовсім недавно у цьому аспекті можна відзначити іноді надто агресивну реакцію поліції під час пандемії COVID-19. Цей зв'язок можна представити у вигляді формули «велика репутація = велика довіра», відповідно до якої репутація організації залежить від суспільної довіри, і навпаки, суспільна довіра ґрунтується на репутації організації. У разі появи помилкових, неадекватних, неналежних, несправедливих або надмірно агресивних відповідей органу публічної влади це призведе до відповідної втрати довіри до репутації. Це, у свою чергу, безпосередньо призводить до зниження довіри суспільства до зазначеної організації. Таким чином, поняття репутації та довіри встановлюють взаємні відносини.

Органи публічної влади мають значні та складні обов'язки навіть за найнормальніших умов. Не дивно, що під час критичних інцидентів і під час криз і НС проблеми й відповідальність ускладнюються [7]. На додаток до своїх звичайних обов'язків органи публічної влади повинні справлятися з такими проблемами, як оперативна сумісність, зв'язок у кризових ситуаціях, ефективний розподіл обмежених ресурсів, масова евакуація, усунення порушень процесу надання публічних послуг, надання екстреного притулку, психологічна підтримка, реагування на заворушення та протидія мародерству, надання невідкладної медичної допомоги, проведення ідентифікації жертв та багато іншого. Усі ці різноманітні ролі та обов'язки необхідно враховувати під час розробки плану дій на етапі планування та підготовки. Це означає, що під час кризи чи НС здатність органів публічної влади підтримувати звичайні послуги порушується, а надані послуги можуть бути неадекватними або неякісними.

Незважаючи на те, що всі вищезазначені імперативи, безперечно, все ще діють, безліч нових і ще більших викликів, таких як негативна соціальна динаміка, ускладнили колишню відповідальність. Це особливо вірно в світлі технологічних досягнень, таких як Інтернет, цифрові комунікації та поява соціальних медіа, які в однаковій мірі містять як можливості, так і проблеми.

Тому сильні події вимагають потужного керівництва та прийняття рішень. Під час критичного інциденту або кризової події існують дві основні вимоги для їх вирішення: організація, яка повинна адекватно реагувати, і лідер, який спрямовує зусилля цієї організації. Хоча існує незліченна кількість теорій, що визначають лідерство, немає жодної чіткої основи, яка б застосовувалася до всіх лідерів у всіх ситуаціях і в будь-який час. Лідерство – це навичка, яка не піддається аналізу та визначенню. Лідер, який виявився зразковим за звичайних обставин, може дати злам під напругою та тиском серйозної кризи чи НС й не впоратися з викликом. Один факт залишається незмінним: критичні інциденти, кризи, катастрофи та НС оцінюють мужність навіть найсильніших лідерів. Тут також вступає в дію концепція командної роботи та розподілу відповідальності. Ефективний лідер ніколи не намагається впоратися з кризовою подією самотужки, він або вона знає, що повинні мати можливість покладатися на добре навчених підлеглих, яким довіряють.

Які ж тоді конкретні характеристики повинен демонструвати лідер, коли він стикається з кризою чи НС? Підзвітність, чесність і надійність є незамінними.

Неспроможність демонструвати ці риси та показувати приклад підлеглим матиме негативний вплив на всю організацію. Лідери повинні бути далекоглядними та гнучкими, а також здатними змінювати та адаптувати плани відповідно до постійно мінливих та складних обставин, з якими вони стикаються. Вони повинні вміти бути на висоті та приймати рішення, а не хитрувати та вагатися під час процесу прийняття рішень. Лідер повинен прийняти свої рішення та взяти на себе відповідальність за них. До речі, неправильне рішення є кращим, ніж відсутність рішення. Лідери повинні бути в змозі запропонувати чітке позитивне керівництво та бути відкритими для пропозицій і відгуків від підлеглих.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень. Отже, реагування на критичні інциденти, такі як кризи та НС, вимагає не лише відданості та мотивації, але й постійного моніторингу та передкризового навчання. Криза або НС можуть статися і часто стаються без попередження; однак у тих випадках, коли є завчасне попередження, органи публічної влади повинні бути добре навченими та готовими реагувати миттєво. Сучасні органи публічної влади перевантажені, недофінансовані та недоукомплектовані. Вони змушені робити більше з меншими витратами. Щоб підтримувати належний рівень обслуговування, важливо, щоб вони засвоїли минулі уроки з різних прикладів, щоб не потрапити в ті самі пастки та не вчинити тих самих помилок. Важливо зберігати високу цілеспрямованість і професіоналізм, незважаючи на зростаючий тиск і перешкоди для ефективності організації.

Управління надзвичайними ситуаціями та кризами є лише одним із численних викликів, до яких повинні бути готові посадові особи та працівники органів публічної влади. Занадто часто управління кризами та стихійними лихами починається з найкращих намірів, але імпульс і відданість швидко втрачаються в боротьбі за збалансування інших, більш нагальних проблем, тому керівництво зобов'язане створити та підтримувати культуру готовності до ризику та криз, щоб мати можливість для адекватного реагування.

Знання та використання переваг нових технологічних розробок, таких як штучний інтелект, системи раннього попередження і комп'ютерне моделювання сприятиме ефективності органу публічної влади у реагуванні на кризи та НС. Поряд з цим громадяни та приватний сектор також повинні бути обізнаними та поінформованими про свої ролі та важливість їхніх зусиль у співпраці з органами публічної влади, оскільки зараз без співпраці неможливо досягнути успіху у будь-якій сфері і будь-якій кризовій або надзвичайній ситуації. Розгляд питань налагодження такої співпраці має стати подальшим напрямом досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Андреев С.О. (2008). Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні: недоліки та шляхи усунення. *Актуальні проблеми державного управління*, 2 (34), 418 – 427.

2. Барило О. Г., Потеряйко С. П., Тищенко В. О. (2011). Оцінювання ефективності організації державного управління у надзвичайних ситуаціях. *Науковий вісник Академії муніципального управління*, 2, 56–60.

3. Белоусов А. В. (2013). Роль сучасної держави в запобіганні і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. *Інвестиції: практика та досвід*, 20, 153–156.
4. Вовченко С. Д. (2013). Розвиток теоретичних основ функціонування системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. *Економіка та держава*, 10, 141–144.
5. Волянський П. Б. (2013). Методологічні підходи до управління ризиками в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. *Інвестиції: практика та досвід*, 13, 134–136.
6. Дзюндзюк В. Б., Полковниченко Д. Ю. (2013). Вплив надзвичайних ситуацій на соціально-економічний розвиток територій. *Державне будівництво*, 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2013_2_11.
7. Клименко Н. Г. (2008). *Особенности государственного управления в условиях чрезвычайных ситуаций: теоретический та исторический аспекты* (дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління»). К.: НАДУ.
8. Кузніченко С. О. (2002). Державне управління у сфері техногенно-природної безпеки. *Актуальні проблеми державного управління*, 2 (13), Ч. II, 287–290.
9. Мельниченко О. А. (2014). Механізми державного управління надзвичайними ситуаціями: сутність та складові. *Державне будівництво*, 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_11.
10. Полковниченко Д. Ю. (2014). Геоінформаційна система забезпечення управління територією в умовах надзвичайних ситуацій. *Інвестиції практика та досвід*, 23, 145–148.
11. Полковниченко Д. Ю. (2014). Складові управління в умовах надзвичайних ситуацій. *Теорія та практика державного управління*, 4 (47), 423–430.
12. Полковниченко Д. Ю. (2014). Формування громадської думки при управлінні розвитком територій в умовах надзвичайних ситуацій. *Інвестиції практика та досвід*, 24, 171–174.
13. Труш О. О., Кошкін А. О. (2013). Системи підготовки прийняття рішень органами державного управління в умовах надзвичайних ситуацій (інцидентів). *Теорія та практика державного управління*, 4, 256–262.
14. Boin A., t'Hart P., Stern E., Sundelius B. (2006). *The Politics of Crisis Management: Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
15. El-Tawil S., Aguirre B. (2010). Search and rescue in collapsed structures: Engineering and social science aspects. *Disasters*, 34(4), 1084-1101.
16. Fink S. (2013). *Crisis Communications: The Definitive Guide to Managing the Message*. New York: McGraw-Hill Education.
17. International Organization for Standardization (2018). *ISO 3100-2:2018 Risk Management Guidelines*. Geneva: ISO.
18. Kates R. (1985). *Perilous Progress. Managing the Hazards of Technology*. Hohenemser: Boulder.
19. Munera H. (1987). *Quantitative comparison of natural and technological societal risks*. Geneva: GPSR.
20. Pursiainen C. (2018). *The Crisis Management Cycle*. Oxon: Routledge.
21. Quarantelli E.L. (1985). *Organizational Behavior in Disasters and Implications for Disaster Planning*. Newark, DE: Disaster Research Center.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2023

Стаття рекомендована до друку 20.10.2023

Larisa Velichko, Doctor of Law, Professor,
Head of the Law, National Security and European Integration Chair,
Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration»,
V. N. Karazin Kharkiv National University, 4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3029-4719> e-mail: Velychkolara71@gmail.com

Dmytro Kashchenko, Postgraduate Student of the Law, National Security
and European Integration Chair, Educational and Scientific Institute «Institute of Public
Administration», V. N. Karazin Kharkiv National University, 4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0005-1534-9111> e-mail: alfik19874@gmail.com

SPECIFIC ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITY BODIES IN EMERGENCY AND CRISIS SITUATIONS

Abstract. This article is devoted to consideration of the peculiarities of the activities of public authorities in emergency and crisis situations. It was determined that crisis and emergency management is a cyclical process. The various stages include assessment, planning, preparation, mitigation, response, transition to recovery and final assessment; and careful evaluation and consideration of lessons learned can increase sustainability in the future. It is noted that there is no zero risk in any activity. No matter how marginal it may be, there is always some degree of risk involved. Every activity we do in life involves risk, and the difference is that we accept those risks after a cost-benefit or rational choice analysis and assign them relative priorities.

It is emphasized that as soon as a threat manifests itself or a critical incident exceeds the capabilities or resources of the organization, there is a need to respond. The guiding principles of this process are developed at the planning and preparation stage of the crisis and disaster management cycle. This includes public-private partnerships as well as working with alternative stakeholders such as non-governmental organizations, charities, voluntary groups and the public. Effective provision of such interaction is possible through the use of the so-called C7 Doctrine.

The elements of an effective response to the crisis were identified: maintaining reputational integrity; smart planning and preparedness; strong leadership; effective and timely communications; strategic, well-organized interdepartmental cooperation; strategic allocation of resources; successful operational tactics; post-crisis assessment and learning to improve on any mistakes made along the way. It has also been established that during a critical incident or crisis event, there are two main requirements for their resolution: an organization that must respond adequately, and a leader who directs the efforts of this organization.

Key words: *public management in emergency situations, public management in crisis situations, crisis management in public authorities, activities of public authorities.*

In cites: Velichko, L. Yu., & Kashchenko, D. V. (2023). Specific Activities of Public Authority Bodies in Emergency and Crisis Situations. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (77), 7–21. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-01> [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Andreev, S.O. (2008). The organizational and legal mechanism of state management of civil protection at the regional level: shortcomings and ways to eliminate them. Actual problems of public administration, 2 (34), 418 – 427 [in Ukrainian].
2. Barylo, O.H., Poteryaiko, S.P., & Tyshchenko, V.O. (2011). Evaluation of the effectiveness of the organization of public administration in emergency situations. Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Management, 2, 56–60 [in Ukrainian].
3. Belousov, A.V. (2013). The role of the modern state in preventing and eliminating the consequences of emergency situations. Investments: practice and experience, 20, 153–156. [in Ukrainian].
4. Vovchenko, S.D. (2013). Development of the theoretical foundations of the functioning of the system of protection of the population and territories against emergency situations. Economy and the state, 10, 141–144 [in Ukrainian].
5. Volyansky, P.B. (2013). Methodological approaches to risk management in the process of eliminating the consequences of emergency situations. Investments: practice and experience, 13, 134–136 [in Ukrainian].
6. Dzyundzyuk, V.B., & Polkovnychenko, D.Yu. (2013). The influence of emergency situations on the socio-economic development of territories. State building, 2. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2013_2_11 (accessed 15 October 2023) [in Ukrainian].
7. Klymenko, N.G. (2008). Peculiarities of public administration in emergency situations: theoretical and historical aspects (dissertation for obtaining a PhD in public administration: specialty 25.00.01 «Theory and History of Public Administration»). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
8. Kuznichenko, S.O. (2002). State administration in the field of man-made and natural safety. Actual problems of public administration, 2 (13), Ch. II, 287–290 [in Ukrainian].
9. Melnychenko, O.A. (2014). State emergency management mechanisms: essence and components. State construction, 1. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_11 (accessed 15 October 2023) [in Ukrainian].
10. Polkovnychenko, D.Yu. (2014). Geoinformation system for providing territory management in emergency situations. Investment practice and experience, 23, 145–148. [in Ukrainian].
11. Polkovnychenko, D.Yu. (2014). Components of management in emergency situations. Theory and practice of public administration, 4 (47), 423–430 [in Ukrainian].
12. Polkovnychenko, D.Yu. (2014). Formation of public opinion in managing the development of territories in emergency situations. Investment practice and experience, 24, 171–174 [in Ukrainian].
13. Trush, O.O., & Koshkin A.O. (2013). Systems of preparation for decision-making by state administration bodies in emergency situations (incidents). Theory and practice of public administration, 4, 256–262 [in Ukrainian].
14. Boin, A., t'Hart, P., Stern, E., & Sundelius B. (2006). The Politics of Crisis Management: Public leadership under pressure. Cambridge: Cambridge University Press [in English].
15. El-Tawil, S., & Aguirre, B. (2010). Search and rescue in collapsed structures: Engineering and social science aspects. Disasters, 34(4), 1084-1101 [in English].
16. Fink, S. (2013). Crisis Communications: The Definitive Guide to Managing the Message. New York: McGraw-Hill Education [in English].
17. International Organization for Standardization (2018). ISO 3100-2:2018 Risk Management Guidelines. Geneva: ISO [in English].

18. Kates, R. (1985). *Perilous Progress. Managing the Hazards of Technology*. Hohenemser: Boulder [in English].

19. Munera, H. (1987). *Quantitative comparison of natural and technological societal risks*. Geneva: GPSR [in English].

20. Pursiainen, C. (2018). *The Crisis Management Cycle*. Oxon: Routledge [in English].

21. Quarantelli, E.L. (1985). *Organizational Behavior in Disasters and Implications for Disaster Planning*. Newark, DE: Disaster Research Center [in English].

The article was received by the editors 15.09.2023

The article is recommended for printing 20.10.2023

Красников Євген Володимирович

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

УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ ДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Анотація. У статті охарактеризовано особливості впровадження змін у організаційних структурах для підвищення якості публічних послуг та опір цим змінам, як невідворотній процес. Доведено, що професійна діяльність керівника у публічному секторі залежить від управління змінами, а стійкість до них є головним елементом системи управління змінами. Обґрунтовано сутність і взаємозв'язок понять «управління змінами» та «опір змінам». Автором розглянуто основні теорії змін, які використовуються на практиці у публічному секторі: енергетичні, математичні, економічні, біологічні, системні, психологічні, психоаналітичні, політичні, соціологічні, культурні та розвиваючі. Доведено, що більшість теорій змін наголошують на тому, що опір цим змінам є неминучим. Сформульовано основні причини, форми та види опору при впровадженні змін та інновацій керівником публічної організації.

Наголошено на здатність людей до адаптації та боротьби з зовнішньою мінливістю - це дві ключові змінні у визначенні того, як вони будуть реагувати на зміни. Враховано, що зовнішня мінливість зазвичай висока для більшості організацій, що надають публічні послуги. Але у той же час органи публічної влади, особливо під час війни в Україні, переважно укомплектовуються людьми, які віддають перевагу стабільному середовищу та добре структурованим способам діяльності. А це означає, що керівники можуть очікувати значного опору, намагаючись впроваджувати зміни в публічних послугах, незважаючи на цілі цих змін.

Автором сформульовані можливі коливання ставлення до змін персоналу від оголошення про них до їх впровадження. Підтверджено, що до основних причин опору змінам у сфері надання публічних послуг, спрямованим на покращення цих послуг належать: прихильність до бюрократичних звичок, пов'язаних з делегуванням повноважень; скептицизм; проблеми, пов'язані з багатьма ієрархічними рівнями повноважень, підзвітності та звітності; тенденція просувати процес прийняття рішень нагору, що суперечить підходам, спрямованим на підвищення самоконтролю та самостійності; відносини, які регулюються інтересами багатьох зацікавлених сторін; наявність конфліктуючих інтересів та цінностей та інші. Зазначено, що до основних форм опору змінам належать: апатія, запізнення, саботаж, ухід на лікарняний, абсентеїзм, прокрастинація, робота за правилами, повільна

© Красников Є. В., 2023



This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution License 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

робота, витоки в ЗМІ, закулісна критика та інші. Визначено категорії працівників у сфері надання публічних, які найбільш вразливі до будь-яких змін.

Автором статті розроблено рекомендації з подолання опору змінам та ефективного їх впровадження для підвищення якості публічних послуг.

Ключові слова: *опір змінам, публічна політика, публічні послуги, теорії змін, управління змінами, якість публічних послуг.*

Як цитувати: Красников Є. В. Управління змінами для підвищення якості публічних послуг. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 2 (77). С. 22–37. <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-02>

Вступ. Підвищення якості публічних послуг неможливе без стабільного і тривалого розвитку, головну роль в якому відіграє процес управління змінами. На сьогоднішній день органи публічної влади переважно укомплектовуються людьми, які віддають перевагу стабільному середовищу та добре структурованим способам діяльності. А це означає, що керівники цих структур можуть очікувати значного опору, намагаючись впроваджувати зміни в публічних послугах, незважаючи на цілі цих змін. Розуміючи невідворотність опору змінам, необхідно визначити основні причини, форми та його види, оскільки відкрита опозиція до керівника публічного органу є досить рідкісним явищем.

Питання управління змінами для підвищення якості публічних послуг в умовах сьогодення досліджене недостатньо. Динамічне середовище, велика кількість факторів впливу на публічну організацію та воєнний стан в Україні, викликають необхідність невідкладно реагувати ситуаційні зміни. Адаптація до новостворених умов функціонування повинна бути як швидкою, так і ефективною, що дасть змогу підвищити якість публічних послуг. За таких умов актуалізується питання ефективного управління змінами в публічній організації. Ефективне управління змінами в органах публічної влади для підвищення якості публічних послуг включає в себе, в тому числі протистояння інтенсивному опору, що в прояві різних форм є невідворотнім.

Огляд літератури. Теоретичні і практичні аспекти управління змінами в органах публічної влади та подолання опору цим змінам розглянуті в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження управління змінами в органах публічної влади зробили такі вітчизняні вчені: О. Амосов [1], В. Боднар, Є. Бородін, Н. Гавкалов, Н. Грицьак, В. Дзюндзюк, М. Коваленко [2], І. Косач [3], Л. Ладонько, Н. Липовська, Т. Маматова, М. Новікова [4], І. Петрова [5], Т. Пічугіна [6], С. Серьогін, І. Семенець-Орлова [7], В. Сивоконь, С. Турчіна [8], І. Чикаренко, Ю. Шаров, В. Яценко та інші. А також зарубіжні вчені: Д. Бодді [10], Дж. Френч [11], Р. Докінз [12], Д. Хассі [13], Ч. Юнг [14], К. Левін [15], Д. МакКонкі [16], Н. Рассел-Джонс [17], К. Старкі [18], А. Тоффлер [19], С. Томкінс [20], М. Вебер [21], С. Зіфчак [22] та інші.

Однак, незважаючи на значну кількість праць, присвячених проблематиці управління змінами в органах публічної влади, існують інші аспекти даної

проблематики, що потребують подальших досліджень. Зокрема, практично незрозумілим є управління змінами для підвищення якості публічних послуг та подолання опору цим змінам. Необхідність розв'язання окреслених завдань зумовили вибір тематики статті, а також актуальність і доцільність дослідження.

Мета статті полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних засад та розробці практичних рекомендацій з подолання опору змінам, які впроваджують в публічні організації для підвищення якості публічних послуг.

Предметом дослідження виступають взаємовідносини керівників публічних організацій з їх персоналом при впровадженні змін для підвищення якості публічних послуг. Об'єктом дослідження є аналіз теорій змін, які застосовуються у публічному секторі для підвищення якості публічних послуг, основні причини, форми та види опору при впровадженні змін керівником публічної організації та шляхи подолання опору цих змін.

Методологія дослідження поєднує комплекс загальних та спеціальних методів. Серед загальних методів дослідження були використані: аналіз наукової літератури, пізнання, порівняння, систематизація інформації та прогнозування. Серед спеціальних – аналіз, синтез, функціональний підхід та експертна оцінка. Загальні методи дослідження були використані для збору та аналізу особливості впровадження змін у організаційних структурах для підвищення якості публічних послуг та опір цим змінам, формулювання основних теорій змін, які запроваджуються на практиці у публічному секторі. Спеціальні методи дослідження були використані для вивчення основних причин, форм та видів опору при впровадженні змін та розробки рекомендацій з їх подолання (мінімізації).

Основні результати дослідження. Професійна діяльність багатьох керівників у публічному секторі залежить від управління змінами. Майстерність впровадження змін – це питання емпатії, а не лише ефективності. Тому реалізація змін вимагає пояснень, підготовки, контролю та особистої відданості керівників змінам, що пропонуються. Часто це передбачає використання конкретних методик, таких як управління проектами, але завжди це вимагає спілкування, переконання, домовленостей, делегування та спеціальної підготовки. Частиною цієї підготовки є розуміння та використання на практиці різноманітних теорій змін, що розглядаються нижче.

Енергетичні теорії змін.

Другий закон термодинаміки Ньютона стверджує, що в будь-якій випадковій транзакції ентропія збільшиться. Ентропія – це міра того, наскільки випадкові речі є хаотичними. Це означає, що по всьому Всесвіту, будь-які випадкові зміни відбуватимуться в напрямку збільшення різноманітності та складності. У нашому випадку це означає, що якщо керівник нічого не зробить, організація все одно зміниться. Поведінка людей в організації змінюватиметься з дня на день невеликими та випадковими способами, з часом додаючи, щоб значно не відповідати системам та процедурам. У такій ситуації для керівників є необхідними постійне уважне спостереження та «пильне око», якщо вони хочуть знати та розуміти, що відбувається, і втручатися тоді, і лише тоді, коли ефект випадкових змін стає згубним.

Математичні теорії змін.

Математичні моделі життя часто прогнозують стабільні стани, які будуть зберігатися протягом дуже тривалих періодів до тих пір, поки поєднання певних змінних не спричинить загальний стан «кроку» або «квантовий стрибок». У цій точці загальне значення може скоротитися до нуля (перерватись) або може почати зростати із значно прискорювальною швидкістю (йти критично). Це подібно до того, що викликає атомний вибух, коли досягається критична маса або досягнута критична температура.

Згідно з математичними теоріями катастрофи, такі функції прогнозують неминучість катастроф, таких як землетруси, вулкани, торнадо та падіння в економіці. Складні математичні моделі лежать в основі прогнозів, які щоденно оголошуються метеорологами у всьому світі. Простіші математичні моделі біоритмів людини використовуються для прогнозування фізичних, психічних та емоційних криз для людей. Так, коли прогнозуються «потрійні низькі біоритми», людям не дозволяють керувати таксі в Японії або літаками у військово-повітряних сил США.

Сучасні керівники в публічному секторі також використовують комп'ютеризовані математичні моделі, наприклад, для попередження про ймовірність заворушень у в'язницях, управління трафіком в міських центрах або для визначення епідемічних загроз для здоров'я населення. Вони є основою «військових ігор», що використовуються для імітації впливу змін у протистоянні декількох сил.

Економічні теорії змін.

Економічні теорії змін стверджують, що люди здійснюють зміни на користь власних економічних переваг. Більш складні моделі навіть вважають, що моральні імперативи, які підштовхують до змін, також мають економічну природу, отже мають свою ціну.

Вважається, що товари чи послуги неминуче рухаються по градієнтах цін, і це спричиняє значні зміни в інвестиціях та створює міграційні рухи, що має враховуватись в економічній і соціальній політиці тієї чи іншої держави. Також, на думку економічних теоретиків, якщо ринки залишаються необмеженими, то нові постачальники продовжуватимуть з'являтися доти, поки конкуренція між ними не призведе до цін, які є настільки низькими, що для нових ринкових гравців стає економічно не вигідним входити на ці ринки. Якщо, з іншого боку, товари чи послуги постачаються безкоштовно, як у випадку більшості публічних послуг, то попит буде продовжувати зростати, тому керівники публічного сектору матимуть збільшувати відповідні пропозиції публічних послуг, поки попит на них не буде вичерпаний. І саме в цьому, з точки зору економічних теорій, і полягатимуть зміни, які необхідно впровадити.

Біологічні теорії змін.

За словами Докінса [12], люди організовують себе, свою поведінку чи середовище, щоб максимізувати шанси на те, що їх гени виживуть і домінуватимуть у інших людей. Це означає, що якщо організація не змінюється та адаптується в міру зміни навколишнього середовища, то вона «вимре». Це процес, який Дар-

він описав як природний відбір. За словами Дарвіна, часи швидкої зміни навколишнього середовища сприяють тестуванню виживанню суб'єктів (у нашому випадку організацій, що надають публічні послуги). Організації, сфокусовані на зовнішньому стратегічних і віддаленому у часі баченні, матимуть найкращі і своєчасні попередження про майбутні зміни. У них буде більше часу на підготовку та більше шансів на адаптацію та виживання, особливо якщо вони приділяють серйозну увагу розробці планів на випадок надзвичайних ситуацій.

Системні теорії змін.

З точки зору системного підходу системи людської діяльності вважаються частиною універсальної ієрархії складних систем та підсистем. Однією з особливостей цих систем є те, що вони є саморегульованими, тобто вносять зміни, що забезпечують безперервність їх існування. Вони чутливі до змін у своєму середовищі і мають механізми зворотного зв'язку, завдяки яким вони автоматично регулюють свої входи, перехресні взаємодії, внутрішні процеси та свої результати. Так, наприклад, політичні партії проводять регулярні опитування громадської думки та коригують свою політику. Пасажирські транспортні групи надають відгуки про якість отриманих послуг. Університети просять студентів брати участь у опитуваннях з приводу задоволення наданими освітніми послугами. Так само органи публічної влади можуть використовувати опитування або фокус-групи для передбачення реакцій громадськості на зміни у наданні та/або номенклатурі публічних послуг. Інформація, отримана завдяки цим інструментам, може бути використаною, з одного боку, для прогнозування реакції на заплановані зміни, з іншого боку, для вироблення пропозицій щодо подальших змін.

Психологічні теорії змін.

Психологи використовують ідею когнітивного дисонансу, щоб пояснити, чому люди намагаються перейти від існуючого стану до іншого стану, який, на їхню думку, є більш бажаним. Коли трава видається зеленішою з іншого боку річки, люди намагаються перетнути річку і дістатись туди. Когнітивний дисонанс часто використовується для пояснення приводу для навчання, успіху реклами, шляхів економічної міграції та мотивації персоналу. Тому в трансформаційних змінах важливо створити «спільне бачення» – це спроба змусити велику кількість людей бажати того ж нового стану, щоб залучити їх до руху в єдиному стратегічному напрямку.

Психоаналітичні теорії змін.

Ідея Юнга [14] про «колективне несвідоме» обґрунтовує певним чином пояснення, чому деякі зміни є неминучими і чому завжди знайдуться ті, хто будуть чинити опір, коли люди збираються в групах чи організаціях. Фрейд та інші дослідники, прихильники психоаналізу, думали, що реакція дорослих на зміни визначалася їх дитячим досвідом: народження, годування, суперництва з братами і сестрами, розлуками та втратами тощо. Через це вони дійшли висновку, що для багатьох дорослих перспектива змін може знову стимулювати їхню тривогу від розлуки та страх втрати.

Розглядаючи ставлення більшості людей до змін, прибічники психоаналізу запропонували схему, що містить такі кроки, як шок, заперечення, скорбота, ка-

тарсис, розуміння та адаптація. Для Курта Левіна [15], наприклад, це означало, що опір організаційним змінам є неминучим. Виходячи з цього, Левін вважав, що стійкість до змін може бути забезпечена керівниками за допомогою процесу, який він назвав «аналізом силового поля» (Force Field Analysis).

Політичні теорії змін.

Для політичних теоретиків зміни, як правило, пояснюються з точки зору потужного бажання зберігати та збільшувати політичну владу. Один з основоположних принципів у політиці полягає у тому, що люди з владою рідко охочо позбавляються її. Відповідно люди з владою, як правило, вносять зміни, що збільшують їх владну силу, при цьому, за відомим висловом, влада розбещує, а абсолютна влада розбещує абсолютно.

Почуття безсилля в умовах змін може спровокувати почуття смутку (що може проявлятися як депресивна хвороба, ейскепізм, пасивність або низько моральні вчинки) або почуття гніву (що може проявлятися як опір, відкидання співпраці, саботаж, дезертирство або зрада). У подібних ситуаціях в публічних організаціях для збереження влади можуть бути використані символічні консультації та номінальна участь у важливих процесах. Різні методи можуть використовуватись в організаціях і стосовно співробітників для реалізації стратегії «розділяй та володарюй», навіть формальне розширення повноважень співробітників. Що також цікаво, що у бюрократичних або у «фордистських» організаціях, де робота настільки процедуризована, що позбавлена емоційно-захоплюючого змісту, «гра у владу» може стати єдиною «розвагою» для частини співробітників. У публічних організаціях у такі ігри часто грають керівники середньої та вищої ланки, а також публічні службовці з великим досвідом роботи на публічній службі.

Соціологічні теорії змін.

Коли люди об'єднуються у групи, спільноти, міста чи нації, рівень невпевненості та занепокоєння зростає. Тому здійснюються певні зміни для того, щоб впоратися з цим занепокоєнням. З точки зору соціологічної теорії ці зміни мають реалізовуватись шляхом створення певних структур, правил та норма законодавства. Але іноді це призводить до несподіваних результатів, як, наприклад, це було у Великобританії, коли заклик пані Тетчер до меншого законодавчого регулювання призвів, врешті-решт, до протилежної ситуації – до створення 1345 агенцій для аудиту, контролю та регулювання діяльності фізичних і юридичних осіб Великобританії.

Культурні теорії змін.

Організації можна розглядати як міні-суспільства, в яких зміни стимулюються або зустрічають опір відповідно до переконань, що глибоко поділяються членами цього міні-суспільства. При цьому переконання можуть бути не сформульовані явно. Вони можуть виражатись символічно, через такі речі, як історії, міфи, ритуали та церемонії. Згідно з культурними теоріями, люди схильні змінювати свою поведінку у відповідь на символічні дії керівників. Чим вищим за посадою є керівник, тим потужнішим є сигнал для співробітників. Якщо старші керівники відмовляються від традиційного способу ведення справ, вони сигналізують тим самим, у якому напрямку хочуть змінити культуру організації.

Наприклад, якщо вони консультуються з клієнтами або рядовими співробітниками перед тим, як ухвалити певні рішення, вони надсилають зовсім інше повідомлення, ніж якби вони завжди ухвалювали рішення самостійно.

Розвиваючі теорії змін.

Для теоретиків розвитку притаманним є з'ясування зацікавленості та стимулів до дії. Для них це пояснює прагнення досліджувати, вчитися, розсувати кордони, ставити нові рекорди – коротше кажучи, змінювати речі. На їхню думку, вроджене прагнення до відкриття робить відкриття неминучими. І це дійсно так, адже історично головними рушійними силами змін були досягнення у науці та техніці. Проте постійний пошук стимуляції може призвести до постійного пошуку розваг чи відволікання уваги, а за відсутності реальних відволікаючих факторів у деяких людей можуть виникнути хибні уявлення і навіть фантазії про зовнішнього ворога або конкурента. Такі люди постійно вносять зміни, але ці зміни спрямовані на те, щоб захистити себе.

На національному рівні підготовка до війни (національна оборона від відомих та невідомих ворогів) стимулює розробку нової зброї та нових технологій. Вона стимулює розвиток державних служб, що здійснюють військову та економічну розвідку. Секретні служби борються проти невидимих ворогів – терористів, шпигунів та інших суб'єктів, яких вважають потенційною загрозою.

За такої ситуації здається, деякі люди вносять зміни лише заради змін. Зміна заради зміни задовольняє цікавість, пов'язану з тим, «що станеться, якщо...». Це стимулює та позбавляє нудьги. Роздуми про те, що керівництво робитиме далі, і вивчення наслідків останніх чуток про майбутні зміни допомагають багатьом співробітникам скоротити час. Вони таким чином живуть далеко від сьогодення, оскільки занурені у надії та страхи про майбутнє. Справжні зміни, з іншого боку, можуть бути об'єктом роздуму, на кшталт: «Я не робитиму це знову поспіхом».

Але для нас тут є важливим, що незалежно від того, чи є зміни внутрішніми або зовнішніми, реальними або уявними, на краще чи на гірше, для фахівця з розвитку вони є неминучим продуктом уродженого пошуку стимуляції та новизни. Керівники у приватному секторі, наприклад, керівники супермаркетів знають, що одним із ключів до успішного маркетингу є збільшення різноманітності, розширення вибору та поява нових можливостей. Але, як не парадоксально, це ж саме є притаманним і для сфери надання публічних послуг.

Отже, як можна бачити, багато теорій змін наголошують на тому, що зміни є неминучими. Так само багато теорій наголошують на тому, що і опір змінам є неминучим. Втім, у будь-якій організації, незалежно від сфери діяльності, можна знайти спеціалістів, які вітають і підтримують зміни. Їх можна використовувати як агентів змін – прихильників змін, які можуть допомогти керівникам подолати опір змінам. Як показує практика, кількість агентів змін може коливатись суттєво в залежності від різних чинників від декількох людей до однієї третини співробітників. Але незалежно від того, неминучі зміни чи ні, найголовніше, щоб їх реалізація була добре підготовлена. Тому розглянемо це питання докладніше.

Здатність людей до адаптації та боротьби з зовнішньою мінливістю - це дві ключові змінні у визначенні того, як вони будуть реагувати на зміни. Таблиця 1 моделює ймовірну реакцію співробітників, що стикаються зі змінами, які впливають на них.

Таблиця 1
Ймовірні реакції співробітників на зміни в організаціях
Table 1
Possible reactions of employees to changes in organizations

| | | | |
|---------------------|--------------|-------------------------|----------------|
| | Адаптивність | | |
| | | Низька | Висока |
| Зовнішня мінливість | | | |
| | Низька | Стійкий супротив | Кооперація |
| | Висока | Фаталістичне сприйняття | Проактивні дії |

Реалізація змін, очевидно, простіше, коли реакції наближаються до правої частини таблиці. Останнім часом зовнішня мінливість зазвичай висока для більшості організацій, що надають публічні послуги. Але у той же час багато дослідників зазначають, що органи публічної влади переважно укомплектовуються людьми, які віддають перевагу стабільному середовищу та добре структурованим способам діяльності. А це означає, що керівники можуть очікувати значного опору, намагаючись впроваджувати зміни в публічних послугах, незважаючи на цілі цих змін.

Доцільно також враховувати можливе коливання ставлення до змін від песимізму до надії, наведених на рисунках 1 та 2.



Рисунок 1. Фази ставлення до змін
Figure 1. Phases of attitude to change

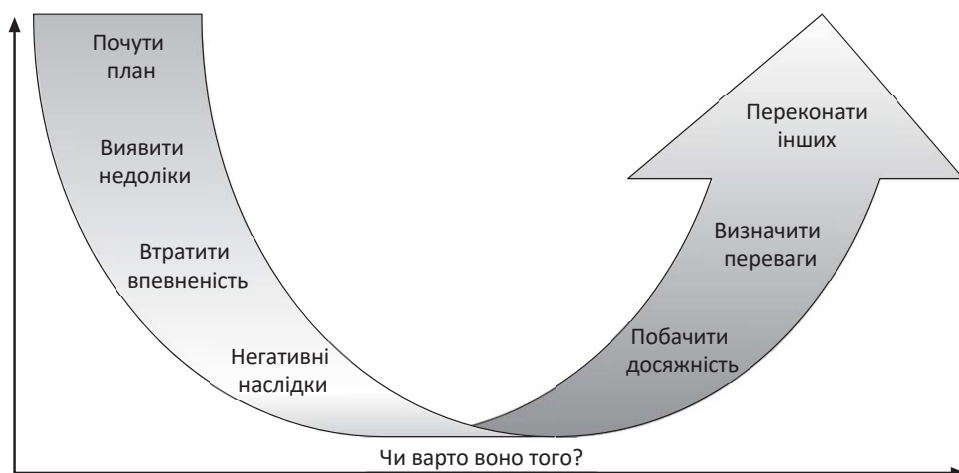


Рисунок. 2. Коливання ставлення до змін
Figure 2. Fluctuations in attitude to change

Як ми бачимо на рисунках 1 та 2, більшість співробітників, навіть тих, хто сприяє змінам, на певну стадію, швидше за все, матимуть несприятливі реакції. Вони можуть не бачити сенсу певного кроку або вони можуть тимчасово «втратити сюжет». Вони можуть бути дуже зайняті іншими речами і страждати через тимчасове перевантаження або відчувати втому від втрати стабільності. Вони можуть відчувати для себе загрози від деяких аспектів змін і у відповідь почати загрожувати певним аспектам змін. Вони можуть відчувати себе занепокоєними або постраждалими від майбутньої перспективи, пов'язаної зі змінами домовитись. Вони можуть бути психологічно чи політично проти змін. Зміни можуть призводити і до зіткнення культур, становлячи (реально чи уявно) загрозу ustalеним переконанням або цінностям.

Незалежно від того, чи є початкова реакція співробітників на зміни негативною чи позитивною, вони потребують постійної інформаційної, а іноді і психологічної підтримки, щоб допомогти їм відчувати себе впевнено під час всього процесу впровадження змін. На кожному етапі змін співробітники повинні знати, що відбувається і чому. Вони мають право отримувати вагомі причини для того, що відбувається, або, принаймні, найкращі причини, які може дати керівництво. Хоча, зрозуміло, що дані вагомі причини не обов'язково виявляться прийнятними для всіх співробітників.

Як зазначив один з фахівців з управління змінами, з людьми потрібно постійно говорити [11].

До змін необхідно готуватись, на цьому наголошують всі фахівці з управління змінами. Для цього досить часто використовують так званий контрольний список AVOCADOS:

A = Assistance (допомога). Чи хтось вже робив це? Чи можна від них отримати допомогу або поради?

V = Vision (бачення). Чи може хтось намалювати картину (буквально чи словами), як саме буде виглядати організація після впровадження змін?

O = Optimism (оптимізм). Як ми створюємо відчуття очікування успіху? Як створити позитивні емоції від змін? Як ми можемо їх використати?

C = Communication (комунікація). Хто і як буде просувати переваги змін серед працівників? Яким є план комунікацій?

A = Analysis (аналіз). Чи існує «карта» існуючого стану організації з наявними недоліками та перевагами?

D = Decisions (рішення). Чиї рішення будуть вирішальними для успіху змін? Яким чином вони оформлюватимуться?

O = Owners (власники). Хто виступає «власниками» змін? Яка їм потрібна підтримка для впровадження змін?

S = Stakeholders (стейкхолдери). Що думають інші стейкхолдери про зміни?

Хоча фахівцями з управління змінами наголошується на важливості міжособистісних розмов, під час змін необхідно перевірити, чи добре працюють усі канали комунікацій. Метою цих комунікацій має стати прагнення заручитися і зберегти відданість приблизно 30% співробітників, залучених до змін. Отримання прихильності принаймні 30% тих, кого зачіпають зміни, є важливим фактором, що визначає швидкість, точність та довговічність зміни. Таблиця 2 допомагає оцінити шанси на успіх.

Таблиця 2

Шанси на успіх впровадження змін

Table 2

Chances of success in implementing changes

| Підтримка вищого керівництва | Початкова реакція | | | |
|------------------------------|-------------------|-------------------------|------------|----------------|
| | Стойкий супротив | Фаталістичне сприйняття | Кооперація | Проактивні дії |
| Висока | Середні | Високі | Високі | Високі |
| Середня | Низькі | Середні | Високі | Високі |
| Низька | Низькі | Низькі | Низькі | Середні |

Незважаючи на певні позитивні зрушення, більшість публічних організацій все ще схильні до механічних організаційних структур, які чинять опір змінам.

Ось декілька причин, чому співробітники, зайняті у сфері надання публічних послуг, чинять опір змінам, спрямованим на покращення цих послуг:

Прихильність до бюрократичних звичок, пов'язаних з делегуванням повноважень, процесуальною регламентацією; потреба в обережності в діях та у відчутті безпеки, що стосується перебування на посаді.

Скептицизм – часто виправданий – щодо здатності керівництва впроваджувати «розумні» зміни.

Проблеми, пов'язані з багатьма ієрархічними рівнями повноважень, підзвітності та звітності.

Тенденція просувати процес прийняття рішень нагору, що суперечить підходам, спрямованим на підвищення самоконтролю та самостійності.

Відносини регулюються інтересами багатьох зацікавлених сторін.

Наявність конфліктуючих інтересів та цінностей.

Важко отримати фінансову підтримку для програм управління змінами. Обмежене фінансування консультантів та фахівців з управління змінами.

Є багато практичних прикладів на підтримку визначених причин. Деякі з них описані МакКонкі [16]. Так, він наводить приклади, що навіть коли процес прийняття рішень стає децентралізованим внаслідок проведених змін, персоналу важко позбутися звички передавати рішення на вищі рівні. Затримки, які це створює, посилюються тим, що неясно, де слід зупинитись у процесі звернення наверх. Це може бути найвищий рівень організації або найвищий рівень політичного представництва. В останньому випадку персонал може зіткнутися з небажанням політиків погоджуватися на зміну, особливо якщо це може засмутити деяких їхніх виборців. Через це політики часто вважають за краще мати можливість відкидати або навіть критикувати рішення, які можуть виявитись непопулярними. Вищі керівники, з іншого боку, іноді хочуть перебільшити вплив змін, які вони ініціювали, хоча ці зміни можуть стосуватись лише окремих підрозділів, а не організації у цілому.

Таким чином, готуючись до змін, керівникам потрібно передбачити ймовірний рівень опору, передбачити, які форми може приймати опір, і планувати, як цей опір може бути подоланий.

Розуміючи невідворотність опору змінам, необхідно також розуміти і передбачити, яку форму цей опір може набути, оскільки відкрита опозиція є досить рідкісним явищем, тим більше якісь екстремальні випадки прояву опору. Якщо ж брати до уваги більш поширені форми, то їх можна визначити десять основних: апатія, запізнення, саботаж, ухід на лікарняний, абсентеїзм, прокрастинація, робота за правилами, повільна робота, витоки в ЗМІ, закулісна критика.

Опір іноді включає те, що можна сприйняти спочатку як підтримку змін, наприклад, пропозиція створити робочу групу. Але робота такої групи може бути спрямованою на те, щоб завадити впровадженню змін, а не підтримати їх. Іноді буває важко помітити різницю між позитивним бажанням брати участь у змінах та негативним наміром відкладати та чинити їм перешкоди. Як свідчить практика, у будь-якому разі слід по можливості уникати створення та використання груп, оскільки об'єднання групи потребує часу. До того ж, часом важко відокремити проблеми, із якими зіштовхуються групи при об'єднанні різноманітних поглядів, від труднощів, із якими вони зіштовхуються у зв'язку власне із запропонованими змінами.

Слід зазначити, що не всі співробітники чинять опір змінам, хоча більшість це робить у тій чи іншій формі. Опір існує стосовно навіть невеликих змін,

впроваджених поступово, можуть протистояти - особливо якщо вони торкаються цінностей неформальних груп, або якщо люди бояться, що вони виглядатимуть непрофесійно в зміненій ситуації. Тому перший етап у спробі зменшити опір – це намагання зрозуміти його причини.

Якщо співробітникам здається, що запропоновані зміни порушують їх права, у співробітників нерідко виникають почуття несправедливості, образи і навіть зради. Один із способів з'ясувати, чи сприймуть співробітники запропоновані зміни як порушення їх прав – це провести невеличке опитування, поставивши, наприклад, таке запитання:

Ви думаєте, що ця зміна може призвести до того, що у Вас буде:

- менша заробітна плата;
- нижчий фаховий рівень;
- понижений статус;
- менше поваги;
- менше відпочинку;
- нижча пенсія;
- менше можливостей підвищення кваліфікації;
- менше безпеки;
- менше авторитету;
- менше задовільної роботи;
- менше простору для ініціативи;
- менше можливостей спілкуватися.

Якщо співробітники відповідають «так» на будь-який з цих варіантів, вони можуть переживати зміни як порушення своїх прав. Вони можуть відчувати себе обуреними чи наляканими. І тут у будь-якому випадку слід очікувати опір. Якщо страх чи обурення засновані на неправильному розумінні можливих наслідків, то виправлення помилкового враження може допомогти зменшити опір. Затримка у розвіюванні сумнівів та непорозуміння може завдати шкоди довірі та призвести до ще більшого опору, особливо серед трьох таких категорій працівників:

1. Літні працівники: вони можуть боятися, що вони є занадто старими, щоб підлаштовуватись під нову ситуацію, зокрема, отримувати нові знання та навички.

2. Менш освічені працівники: вони можуть сумніватися у своїй цінності для організації, або у своїй здатності пройти підвищення кваліфікації або перекваліфікацію у разі необхідності.

3. Молодші працівники: вони можуть бути найменш поінформованими та найбільш вразливими до чуток та «цинізму» від старих працівників, які «бачили це все раніше» і краще знають, як саме діяти під час змін.

Але незалежно від того, чи належать працівники до однієї з цих груп, новини про зміни породжують страх і невпевненість у більшості працівників. І якщо не надати працівникам вагомі причини для змін, це ще більше посилює опір. Інтенсивний опір ще більше посилюється необережною або незграбною

комунікацією, що зменшує впевненість в управлінні та збільшує недовіру щодо мотивів керівників впроваджувати зміни.

Найбільш ефективним, на нашу думку, для подолання опору змінам та їх впровадження є використання комунікативних підходів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень. Останнім часом зовнішня мінливість зазвичай висока для більшості організацій, що надають публічні послуги. Але у той же час органи публічної влади переважно укомплектовуються людьми, які віддають перевагу стабільному середовищу та добре структурованим способам діяльності. А це означає, що керівники можуть очікувати значного опору, намагаючись впроваджувати зміни в публічних послугах, незважаючи на цілі цих змін. Існує декілька основних причин, чому співробітники, зайняті у сфері надання публічних послуг, чинять опір змінам, спрямованим на покращення цих послуг: прихильність до бюрократичних звичок, пов'язаних з делегуванням повноважень, процесуальною регламентацією; потреба в обережності в діях та у відчутті безпеки, що стосується перебування на посаді; скептицизм – часто виправданий – щодо здатності керівництва впроваджувати «розумні» зміни; проблеми, пов'язані з багатьма ієрархічними рівнями повноважень, підзвітності та звітності; тенденція просувати процес прийняття рішень нагору, що суперечить підходам, спрямованим на підвищення самоконтролю та самостійності; відносини регулюються інтересами багатьох зацікавлених сторін; наявність конфліктуючих інтересів та цінностей; важко отримати фінансову підтримку для програм управління змінами, існує обмежене фінансування консультантів та фахівців з управління змінами.

Розуміючи невідворотність опору змінам, необхідно також розуміти і передбачити, яку форму цей опір може набути, оскільки відкрита опозиція є досить рідкісним явищем, тим більше якісь екстремальні випадки прояву опору. Якщо ж брати до уваги більш поширені форми, то їх можна визначити десять основних: апатія, запізнення, саботаж, ухід на лікарняний, абсентеїзм, прокрастинація, робота за правилами, повільна робота, витоки в ЗМІ, закулісна критика. Опір іноді включає те, що можна сприйняти спочатку як підтримку змін, наприклад, пропозиція створити робочу групу. Але робота такої групи може бути спрямованою на те, щоб завадити впровадженню змін, а не підтримати їх. Іноді буває важко помітити різницю між позитивним бажанням брати участь у змінах та негативним наміром відкладати та чинити їм перешкоди. Як свідчить практика, у будь-якому разі слід по можливості уникати створення та використання груп, оскільки об'єднання групи потребує часу. До того ж, часом важко відокремити проблеми, із якими зіштовхуються групи при об'єднанні різноманітних поглядів, від труднощів, із якими вони зіштовхуються у зв'язку власне із запропонованими змінами.

На основі проведеного дослідження можемо стверджувати, що опір змінам у сфері надання публічних послуг є невідворотнім процесом, але його можна подолати або мінімізувати.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Амосов О. Ю., Діденко Н.В. Подолання опору змінам: теоретичні підходи та реалізація. *Бізнес Інформ*. 2013. № 1. С. 293–298.
2. Коваленко М. М., Дунаєв І. В. Складові публічної політики в умовах реалізації мобілізаційної моделі розвитку економіки. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 1 (76). С. 7–25. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-1-01>.
3. Косач І.А., Ладонько Л.С., Калінько І.В. Ділове адміністрування: менеджмент організації та управління змінами: навчальний посібник. К.: Кондор, 2016. 217 с.
4. Новікова М. М., Боровик М. В., Бубирьов Є. А. Теоретичні аспекти управління організаційними змінами на підприємстві. *Бізнес Інформ*. 2022. №10. С. 219–225. <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2022-10-219-225>.
5. Петрова І. Л. Управління змінами: [посіб. для тренерів] / [Петрова І. Л., Поліщук В. І., Печенізький В. П. та ін.]. К.; Львів: ЗУКЦ, 2008. 58 с.
6. Пічугіна Т. С., Ткачова С. С., Ткаченко О. П. Управління змінами: навч. посіб. Харків: ХДУХТ, 2017. 226 с.
7. Семенець-Орлова І. А. Актуальні стратегії подолання супротиву освітнім змінам. *Ефективність державного управління*. – 2016. – Вип. 3. – С. 60–75.
8. Турчіна С.Г. Управління змінами в контексті стратегічного розвитку підприємств. *Вісник Сумського національного аграрного університету*. Серія «Економіка і менеджмент». 2016. Вип. 1 (67). С. 11–15.
9. Ukrainian Civil Service HRM Project. Семінар «Управління змінами у державному управлінні» у Європейському інституті державного управління (EIPA). URL: <http://www.ucshrm.org.ua/en/news/novini/seminar-upravlinnya-zminami-u-derzhavnomu-upravlinni-uyevropeiyskomu-institutu-derzhavnogo-upravlinnya-eipa.html>
10. Buchanan, D. and Boddy, D. (1993) *The Expertise of the Change Agent. Public Performance and Backstage Activity*. Prentice Hall.
11. Coch, L. and French, J. R. P. (1948) 'Overcoming Resistance to Change'. *Human Relations*, vol. 1, pp. 512–32.
12. Dawkins, R. (1997) *The Selfish Gene*. Macmillan.
13. Hussey, D. E. (1995) *Organisational Change*. Kogan Page, p. 25.
14. Jung, C. (1953) *The Integration of Personality*. Farrar & Ruckhart.
15. Lewin, K. (1951) *Force Field Analysis*. Harper & Row.
16. McConkey, D. D. (1993) 'Organisation Development in the Public Sector' in Cummings, T. and Worley, C. G. (eds) *Organisation Development and Change*. 5th edn. West Publishing Co., pp. 634–42.
17. Russell-Jones, N. (1995) *Management Pocket Book*. Alresford Press.
18. Starkey, K. (1996) *How Organisations Learn*. ITP Business Press, p. 2.
19. Toffler, A. (1973) *Future Shock*. Pan Books.
20. Tomkins, C. R. (1987) *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*. Kegan Paul.
21. Weber, M. (1964) *The Theory of Social and Economic Organisation*. Macmillan.
22. Zifcack, S. (1994) *New Managerialism. Administrative Reform in Whitehall and Canberra*. Oxford University Press, p. 172.

Стаття надійшла до редакції 19.09.2023

Стаття рекомендована до друку 20.10.2023

Yevgen Krasnykov, candidate of Science in Public Administration,
Deputy Chief of the 155th Military Representation of the Ministry of Defense of Ukraine,
Kharkiv, Ukraine
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0008-6137-9401> e-mail: krasnykov_evgen@ukr.net

CHANGE MANAGEMENT FOR IMPROVING THE QUALITY OF PUBLIC SERVICES

Abstract. The article describes peculiarities of introduction of changes in organizational structures to improve the quality of public services and resistance to these changes as an inevitable process. It is proved that the professional activity of a manager in the public sector depends on change management, and resistance to them is the main element of the change management system. The essence and interconnection of the concepts of “change management” and “resistance to change” are substantiated. The author considers the main theories of change that are used in practice in the public sector: energy, mathematical, economic, biological, systemic, psychological, psychoanalytic, political, sociological, cultural and developmental. It is proved that most theories of change emphasize that resistance to these changes is inevitable. The main reasons, forms and types of resistance in the implementation of changes and innovations by the head of a public organization are formulated.

People’s ability to adapt and deal with external variability are two key variables in determining how they will respond to change. It is taken into account that external variability is usually high for most organizations providing public services. But at the same time, public authorities, especially during the war in Ukraine, are mainly staffed by people who prefer a stable environment and well-structured ways of activity. This means that managers can expect significant resistance when trying to implement changes in public services, despite the goals of these changes.

The author formulated possible fluctuations in the attitude to changes in personnel from the announcement of them to their implementation. It is confirmed that the main reasons for resistance to changes in the provision of public services aimed at improving these services include: adherence to bureaucratic habits related to delegation of authority; skepticism; challenges associated with many hierarchical levels of authority, accountability and reporting; the tendency to push decision-making upwards, which is contrary to approaches aimed at increasing self-control and independence; relationships that are governed by the interests of many stakeholders; the presence of conflicting interests and values, and others. It is noted that the main forms of resistance to change include: apathy, tardiness, sabotage, going to the hospital, absenteeism, procrastination, working by the rules, slow work, leaks in the media, backstage criticism and others. The categories of employees in the sphere of public provision, which are most vulnerable to any changes, are defined.

The author of the article developed recommendations for overcoming resistance to changes and their effective implementation to improve the quality of public services.

Key words: *resistance to change, public policy, public services, change theories, change management, quality of public services.*

In cites: Krasnykov, Ye. V. (2023). Change Management for Improving the Quality of Public Services. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (77), 22–37. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-02> [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Amosov, O.Y., & Didenko, N.V. (2013). Overcoming resistance to change: theoretical approaches and implementation. *Business Inform*, 1, 293–298 [in Ukrainian].
2. Kovalenko, M. M., & Dunayev, I. V. (2023). Components of Public Policy in the Conditions of Implementation of the Mobilization Model of Economic Development. *Theory and Practice of Public Administration*, 1 (76), 7–25. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-1-01> [in Ukrainian].
3. Kosach, I.A., Ladonko, L.S., & Kalinko, I.V. (2016). Business administration: organization management and change management: study guide. Kyiv, Condor, 217 [in Ukrainian].
4. Novikova, M. M., Borovyk, M. V., & Bubiryov, E. A. (2022). Theoretical aspects of organizational change management at the enterprise. *Business Inform*, 10, 219–225. <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2022-10-219-225> [in Ukrainian].
5. Petrova, I. L. (2008). Change management: [manual for trainers] ; [I. L. Petrova, V. I. Polishchuk, V. P. Pechenizkyi, etc.]. Kyiv, Lviv, ZUKTS, 58 [in Ukrainian].
6. Pichugina, T. S., Tkachova, S. S., & Tkachenko, O. P. (2017). Change management: training. manual Kharkiv, KhDUHT, 226 [in Ukrainian].
7. Semenets-Orlova, I.A. (2016). Current strategies for overcoming resistance to educational changes. *Effectiveness of state administration*, 3, 60–75 [in Ukrainian].
8. Turchyna, S.G. (2016). Management of changes in the context of strategic development of enterprises. *Bulletin of the Sumy National Agrarian University. Serie "Economics and Management"*, 1 (67), 11-15 [in Ukrainian].
9. Ukrainian Civil Service HRM Project. Seminar "Management of changes in public administration" at the European Institute of Public Administration (EIPA). URL: <http://www.ucshrm.org.ua/en/news/novini/seminar-upravlinnya-zminami-u-derzhavnomu-upravlinniyevropeiyskomu-instituti-derzhavnogo-upravlinnya-eipa.html> [in Ukrainian].
10. Buchanan, D. & Boddy, D. (1993) *The Expertise of the Change Agent. Public Performance and Backstage Activity*. Prentice Hall [in English].
11. Coch, L. & French, J. R. P. (1948) 'Overcoming Resistance to Change'. *Human Relations*, vol. 1, pp. 512–32 [in English].
12. Dawkins, R. (1997) *The Selfish Gene*. Macmillan [in English].
13. Hussey, D. E. (1995) *Organisational Change*. Kogan Page, 25 [in English].
14. Jung, C. (1953) *The Integration of Personality*. Farrar & Ruckhart [in English].
15. Lewin, K. (1951) *Force Field Analysis*. Harper & Row [in English].
16. McConkey, D. D. (1993) 'Organisation Development in the Public Sector' in Cummings, T. and Worley, C. G. (eds) *Organisation Development and Change*. 5th edn. West Publishing Co., 634–42 [in English].
17. Russell-Jones, N. (1995) *Management Pocket Book*. Alresford Press [in English].
18. Starkey, K. (1996) *How Organisations Learn*. ITP Business Press, 2 [in English].
19. Toffler, A. (1973) *Future Shock*. Pan Books [in English].
20. Tomkins, C. R. (1987) *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*. Kegan Paul [in English].
21. Weber, M. (1964) *The Theory of Social and Economic Organisation*. Macmillan [in English].
22. Zifcack, S. (1994) *New Managerialism. Administrative Reform in Whitehall and Canberra*. Oxford University Press, 172 [in English].

The article was received by the editors 19.09.2023

The article is recommended for printing 20.10.2023

Криворучко Ірина Василівна

кандидат наук з державного управління,
провідний фахівець сектору організації навчання слухачів вищих керівних кадрів
відділу організаційного забезпечення навчального процесу
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
вулиця Академіка Ромоданова, м. Київ, 04050, Україна
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-0149-8512>
e-mail: i.kryvoruchko@knu.ua

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Анотація. У статті проаналізовано сучасні підходи до поняття публічного управління, окреслено низку особливостей цього поняття, а також визначено сучасні виклики та ключові проблеми публічного управління в умовах війни в Україні.

Встановлено, що процес формування вітчизняної системи публічного управління має розпочинатися зі створення відповідного інституційного середовища, спрямованого на формування нових ціннісних орієнтирів усього суспільства та кожної людини окремо. Окрему увагу приділено гарантуванню соціального добробуту суспільства, вирішенню нагальних проблем соціального та економічного характеру, забезпечення та підвищення рівня якості життя населення, особливо в умовах війни.

Обґрунтовано, що політика публічного управління має включати впровадження наступних етапів: моніторинг та аналіз ефективності функціонування економіки в умовах сучасних глобалізаційних процесів та невизначеності за умов війни; вироблення та обґрунтування мети та ключових завдань соціально-економічного розвитку держави; формування дієвого та результативного механізму системи публічного управління.

З метою вибудовування ефективної системи публічного управління для України запропоновано вирішити наступні завдання: перерозподіл повноважень між органами публічної влади, а також усунення дублюючих функцій між ними; розширення можливостей щодо участі представників громадянського суспільства в процесі публічного управління; підвищення рівня мотивації державних службовців; підвищення рівня якості надання адміністративних послуг; подальша цифровізація системи публічного управління; координація діяльності суб'єктів економіки з метою забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку як окремих територій, так і країни в цілому.

Ключові слова: публічне управління, органи публічної влади, політика, громадянське суспільство, адміністративна послуга, державні службовці.

Як цитувати: Криворучко І. В. Публічне управління в умовах війни: виклики та перспективи. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 2 (77). С. 38–53. <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-03>

© Криворучко І. В., 2023



This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution License 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Вступ. Публічне управління характеризується як процес колективного прийняття і впровадження стратегічних рішень на засадах узгодження та координування мети й дій усіх ключових учасників [21, с.28]. Сучасний етап розвитку Української держави визначається необхідністю побудови такої системи публічного управління, що буде забезпечувати ефективну взаємодію публічної влади (органів державного управління та місцевого самоврядування) та громадянського суспільства. Публічне управління є системою управління, в якій взаємодіють органи державної та місцевої влади, різноманітних організаційно-правових форм та громадяни, що безпосередньо беруть участь в процесі суспільного розвитку держави. Ключовою метою формування та функціонування системи публічного управління є розроблення та реалізація соціально-економічної політики, що направлена на підвищення рівня життя населення. Успіх її реалізації залежить не тільки від функціонування різних державних інститутів, але і від того, на скільки суспільство сприймає цю політику, розділяє мету, механізми, принципи її втілення, довіряє їй.

Побудова та функціонування правової демократичної держави неможлива без ефективної системи публічного управління. В умовах військової агресії РФ проти України, що триває вже довгий час, особливої актуальності набувають питання щодо злагодженої взаємодії між органами влади та громадянським суспільством, особливо в умовах тих викликів та потреб, що на сьогодні склалися для сучасного суспільства. Адже лише за умов конструктивного діалогу та взаємоузгоджених дій між усіма учасниками цього процесу країна буде спроможна вистояти у боротьбі з ворогом та отримати перемогу.

Огляд літератури. Дослідження питання щодо різноманітних аспектів публічного управління знаходимо в значній кількості наукових праць дослідників, а останнім часом можна простежити низку наукових праць, що акцентують увагу на окремих аспектах публічного управління в умовах війни та післявоєнного відновлення й відбудови країни, зокрема: Н. Гончарук та А. Чередниченко [3], Ю. Городніченко, І. Сологуб, Б. Ведер ді Мауро [1], М.М. Коваленко й І.В. Дунаєв [4], М.З. Масик й Г.В. Дмитренко [6], О.А. Назаренко та К.С. Озарко [7], В. Яценко, О. Орел та І. Комаровський [17], О.А. Решота [12] та інші дослідники. Так, Н. Гончарук й А. Чередниченко присвятили дослідження сучасному стану й визначенню ключових напрямків модернізації публічного управління в Україні в умовах війни та поствоєнний період у контексті європейських цінностей [3].

В. Яценко, О. Орел та І. Комаровський у своєму науковому доробку щодо передумов й ключових питань публічного управління в умовах війни фокусують увагу на способах вдосконалення регіонального розвитку, модернізацію багаторівневого управління, а також архітектуру щодо планування, фінансування, інвестицій регіонального розвитку, які включають в себе створення державної стратегії регіонального розвитку. На думку авторів, саме це забезпечить ясність стосовно цілей і результатів розвитку територій [17].

У науковій праці М.З. Масик та Г.В. Дмитренко [6] досліджено інституціональну стійкість публічного управління України в умовах війни, визначено пріоритетні сфери інституційної спроможності публічного управління в умовах

війни та запропоновано здійснити низку заходів для посилення інституційної спроможності органів публічного управління.

Вчені М.М. Коваленко та І.В. Дунаєв у своєму науковому доробку здійснили обґрунтування складників публічної політики, які спрямовані на впровадження мобілізаційної моделі розвитку національної економіки в період протистояння сучасним викликам та загрозам, що постали на сьогодні перед Україною [4].

Ґрунтовний аналіз визначення пріоритетних орієнтирів удосконалення публічного управління в Україні в умовах воєнного стану, характеристика відповідних стратегічних напрямів розвитку держави й механізмів підвищення ефективності управління нею, враховуючи перспективи повоєнного етапу, здійснили О.А. Назаренко та К.С. Озарко [7].

Зазначені та інші наукові доробки мають значний вплив на дослідження означеного питання. Водночас, наукові розвідки потребують більш прискіпливої уваги та вивчення питань, що стосуються публічного управління в умовах військової агресії, оскільки наразі це питання постає надзвичайно актуальним.

Мета статті. Мета даної публікації полягає в тому, щоб окреслити сучасні виклики публічного управління в умовах війни в Україні та надати теоретично обґрунтовані пропозиції щодо подальших перспектив в цій сфері.

Методологія дослідження. Отримання результатів, викладених у даній публікації, будується на засадничих положеннях із основ теорії державного управління, досягненнях сучасної наукової думки. Методологічний інструментарій передбачає використання як загальнонаукових методів пізнання, так і спеціальних. Методологічну засаду дослідження становить діалектичний метод, що надав змогу з'ясувати сутність публічного управління, визначити його особливості. Методом систематизації було згруповано наукові підходи до ключових тенденцій розвитку публічного управління в сучасних умовах. Використання методів аналізу та синтезу надало змогу розмежувати відповідні поняття і явища, виявити їхні особливі риси, а також здійснити порівняльні характеристики різних підходів щодо напрямків модернізації публічного управління та можливості його застосування в реаліях системних перетворень українського суспільства. Метод моделювання дозволив розробити пропозиції щодо подальших кроків удосконалення публічного управління.

Основні результати дослідження. Вперше термін «публічне управління» використав Десмонд Кілінг (1972 р.) окресливши його як пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення ключових завдань державної політики [19]. Професор Крістофер Поллітт зазначає про те, що означений термін можна розглядати в трьох ключових значеннях, зокрема: діяльність державних службовців та політиків; системне вивчення або діяльності, або структури й процедур; структури та процедури органів державної влади [21, с.12-13].

Публічне управління характеризується також як управління організацією і напрямком людських та матеріальних ресурсів щодо досягнення очікуваної мети [20]; діяльністю, що тісно пов'язана з законом, політикою та громадянським суспільством [18].

Таким чином, публічне управління вважається чимось більшим аніж лише набір відповідних загальних інструментів управління, воно вивчає взаємодію

між державним сектором, політичною системою та співвідношенням державних, муніципальних й народних інтересів із долучення суспільства до певного механізму контролю усіх органів влади [16].

Вдалим вбачається визначення сутності публічного управління Л.М. Новак-Каляєвою [11, с. 144] під яким запропоновано розуміти діяльність органів державного управління й органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору, а також інститутів громадянського суспільства в рамках встановлених законом повноважень й функціональних обов'язків (планування, координації, організації, керівництва, контролю) щодо формування й реалізації управлінських рішень суспільного значення, а також політики розвитку держави й її адміністративно-територіальних одиниць.

Таким чином, система публічного управління має ряд особливостей, зокрема: публічне управління втілюється в рамках реалізації державної політики публічного управління з врахуванням особливостей соціально-економічного розвитку країни; рішення, що приймаються в процесі впровадження публічного управління, вибудовуються на думці експертного суспільства в тій чи іншій сфері, а також представників громадськості; в якості суб'єктів системи публічного управління виступають органи влади, суб'єкти підприємницької діяльності, негромадські організації й об'єднання; діяльність органів влади підконтрольна й підзвітна суспільству; публічна влада децентралізована.

Публічне управління слід розглядати, по-перше, як природний етап розвитку державного управління, який обумовлений розширенням сфери діяльності та відповідальності органів державного управління, необхідністю підвищення ефективності управління шляхом наближення процесів прийняття управлінських рішень до потреб населення; по-друге, як діяльність органів державного та муніципального управління за безпосередньою участю громадян, що спрямована на формування та розвиток суспільних відносин із метою сталого розвитку держави, орієнтованого на забезпечення прав і свобод громадян та задоволення їх суспільно значущих потреб.

Для публічного управління істотне значення має характер управлінського впливу, що здійснюється суб'єктом управління на об'єкт управління. Відповідно, якщо державне управління виконує цілі та завдання, що поставлені державою, то публічне управління спрямоване на досягнення суспільно важливого результату. Тим самим публічне управління виникає як результат відповідного суспільного договору між державою та суспільством, коли владними повноваженнями наділяються відповідні органи та посадові особи. За таких обставин основним носієм влади залишається народ, громадяни держави. Тому публічне управління має ширший спектр щодо управлінського впливу. Відповідно, суб'єктами публічного управління є також органи місцевого самоврядування, громадські організації, підприємства та установи різних форм власності. Їм можуть бути передані окремі державно-управлінські повноваження, що здійснюються в межах інтересів суспільства. Публічне управління є центральною ланкою в реалізації правової політики у сучасній демократичній розвинутій правовій державі.

Публічне управління забезпечує суттєве підвищення ефективності управлінської діяльності через високий рівень громадської підтримки й консолідації суспільства довкола спільних цілей (мети), воно пов'язане із демократичними цінностями, а також принципами верховенства права, рівності, недискримінації, справедливості, поваги до гідності людини, безпеки, ефективності тощо [11, с. 144].

На сьогодні в розвинених демократичних країнах політика публічного управління, передусім, спрямована на підвищення ефективності функціонування органів влади та надання доступних послуг для громадян. Окрім цього, політика публічного управління в цих країнах направлена на відкритість та забезпечення взаємодії між органами влади всіх рівнів, громадянським суспільством та бізнес-структурами. Ще однією тенденцією вважається децентралізація системи публічного управління. Таким чином, головною метою сучасного публічного управління вважається забезпечення високого рівня життя населення.

У сучасному публічному управлінні, як відмічає О.А. Решота [12], можна простежити перехід від ідеології адміністративного управління до складної єдності ідеологій організаційно-адміністративного, публічно-комунікативного, інформаційно-аналітичного, соціально-сервісного управління та активного пошуку не лише прикладних теорій публічного управління, але й загальної парадигми публічного управління, яка буде слугуватиме ідейно-філософським фундаментом сучасного управління. Зазначена дослідниця наголошує, що запозичення зарубіжного досвіду та впровадження відповідних державно-управлінських аспектів у практику національного публічного управління можливе лише шляхом поглибленого вивченні вітчизняних особливостей розвитку системи публічного управління й виявленні відповідності його розвитку досягненням світової державно-управлінської науки та практики.

Реалізація на сьогодні в Україні публічної політики демонструє проблеми що існують в системі державного управління, до яких відносяться: недосконалість нормативно-правової бази; відсутність належної координації у діяльності різних органів влади; відносно високий рівень бюрократизації діяльності органів влади; відсутність ефективної системи контролю за діяльністю органів влади; низький рівень кадрового забезпечення органів влади; низький рівень прозорості в діяльності органів публічної влади.

В цьому контексті слід зазначити про Стратегію реформування державного управління на 2022-2025 роки [14], де головною метою визначено побудову в Україні спроможної сервісної, цифрової держави, що забезпечуватиме захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду.

Очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року передбачено: забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу; формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян; розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави.

Доцільним вбачається звернути увагу на сферу адміністративних послуг в умовах війни, що досить успішно впоралася із викликами й випробуваннями. Так, цілком виправданими були й окреме призупинення надання адміністративних послуг та доступу до державних реєстрів, а також покроковке відновлення надання окремих послуг. Слід підкреслити про прийняття владою досить оперативних рішень, зокрема: збереження послуг РАЦС з наданням змоги для пізнішого внесення даних в реєстр; продовження дії «протермінованих» паспортів, посвідчень водія; автоматичне продовження соціальних виплат та перенесення виплат пенсій і соціальних виплат (незалежно від місця проживання); телефонне підтвердження статусу безробітного в телефонному режимі; обмін посвідчення водія без медичної довідки; «eДокумент», «eДопомога» без ускладнених процедур тощо [2, с.20].

Незважаючи на виклики війни, надання найважливіших послуг відбулося й в багатьох громадах (враховуючи освіту та медичні послуги), й місцевий бізнес здійснив переорієнтацію своєї діяльності на допомогу військовим потребам. Як зазначається [17, с.158] саме ефективне багаторівневе врядування та розбудова потенціалу на місцевому рівні будуть необхідні для того, щоб допомогти оптимально та раціонально управляти державними інвестиційними коштами для відновлення країни (зокрема, місцева влада в Україні до війни відповідала майже за 70% державних інвестицій та буде відігравати важливу роль щодо відновлення інвестицій).

Регіональні органи влади в умовах військової агресії продовжують надавати публічні послуги. Зокрема, на даний час багато центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) використовуються для реєстрації внутрішньо переміщених осіб, надання доступу їм до соціальних виплат, а деякі з них функціонують як центри координації гуманітарної допомоги [17, с.158].

Таким чином, все вищезазначене є свідченням того, що ЦНАПи розширили межі свого функціонального призначення та відіграють посилену роль для громадян, що опинилися в умовах війни в надскладних обставинах.

Сфера адміністративних послуг в умовах військового протистояння, порівнюючи із забезпеченням обороноздатності країни, роботою аварійних служб, закладів охорони здоров'я, не вважається занадто критичною, але є відповідні адміністративні послуги, доступ до яких є важливим навіть в умовах воєнного стану, і без гарантування механізмів щодо їх надання важко вести мову про можливість реалізації громадянами належних їм прав і виконання обов'язків. В умовах воєнного стану в Україні увага була зосереджена на найбільш важливих адміністративних послугах, а оперативне внесення відповідних змін до законодавчих актів надало змогу швидко вирішити ситуацію з надання відповідних послуг, заважаючи на той факт, що значна частина послуг була вже переведена у електронний формат [13, с.424].

Важливим кроком для нашої країни стало прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року [9], що набирає чинності 15 грудня 2023 року. З цієї точки зору слід відмітити про те, що наша країна йшла до цієї мети більш як понад двадцять років. Спочатку законодавчий акт

був розроблений та представлений у вигляді проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, але на наш погляд, він мав занадто звужений предмет правового регулювання та зміст. Практично всі розвинені зарубіжні країни мають загальний законодавчий акт про адміністративну процедуру. Україна чи не остання доєдналася до впровадження загальних адміністративних процедур шляхом прийняття законодавчого акту про адміністративну процедуру.

У зв'язку з вищезазначеним на сьогодні важливим завданням постає підготовка державних службовців для подальшого впровадження загальних правил адміністративної процедури, а також ознайомлення громадськості з новими правами та процедурами. Це новий рівень взаємовідносин держави (органів державного управління та місцевого самоврядування) та особи (фізичної та/чи юридичної), де права, інтереси останньої будуть належним чином захищені та унормовані від свавілля з боку органів публічної влади, їх посадових осіб. Адже від початку орган публічної влади має більші переваги у взаємовідносинах із особою. Чітко встановлена регламентація дій органів публічного управління у відповідності з законодавчим актом про загальну адміністративну процедуру унеможливить зловживання своїми посадовими обов'язками осіб, що уповноважені надати якісну та своєчасну адміністративну послугу особі, що звернулася до органу публічної влади.

Не менш важливим завданням для нашої держави стане питання відновлення та відбудови України. Тому вже на сьогодні є відповідні напрацювання щодо відповідних кроків відновлення країни. Відповідно, Указом Президента України від 21 квітня 2022 року №266/2022 було створено Національну раду з відновлення України від наслідків війни. Цим консультативно-дорадчим органом при Президентові України було висвітлено проєкт Плану відновлення України, де метою втілення означеного Плану в сфері державного управління визначено «побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової 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» [10].

Для того, щоб реформа державної служби й державних послуг була результативною необхідним вбачається здійснити низку наступних кроків:

- спрощення організаційної структури державних служб;
- цифровізація головних державних послуг (з супровідними інфраструктурними заходами);
- підвищення кваліфікації державних службовців (зокрема забезпечення ринкового рівня компенсації);
- розбудова організаційної архітектури кліматичного управління [8].

В цьому контексті ми підтримуємо позицію М.З. Масик та Г.В. Дмитренка про те, що для посилення інституційної спроможності органів публічного управління, варто здійснити ряд наступних заходів:

- удосконалювати й оптимізувати внутрішні процеси (ввести нові методи роботи, втілювати інформаційні технології тощо);

- поліпшити між органами публічного управління і зацікавленими сторонами взаємодію, удосконаливши інструменти, координацію, методи щодо вироблення політики на засадах фактичних даних, реалізувати законодавство про підвищення прозорості та підзвітності представників публічного управління;
- підвищити рівень/якість послуг (зменшити адміністративне навантаження, впровадити електронне урядування, інтегрувати послуги тощо);
- розробити доцільні адміністративні структури, здійснити перерозподіл функцій, децентралізувати, удосконалити структуру управління;
- підвищити рівень інформаційно-технічного забезпечення діяльності органів публічного управління;
- розробити та втілити стратегію й політику в сфері людських ресурсів для усунення прогалин у даній сфері, підвищити рівень вимог до персоналу та модернізувати механізм розвитку кар'єри публічних службовців тощо [6, с.50-51].

На всіх рівнях вітчизняної системи публічного управління органами публічної влади здійснюється управління соціально-економічними процесами з метою підвищення якості життя на рівні науково-обґрунтованих стандартів.

Після військового вторгнення у лютому 2022 року функціонування державної служби характеризується [1, с.64] як відносно добре, здійснюючи надання основних послуг, а війна зробила найважливішими такі цінності як служіння суспільству та добросовісність.

Слід також наголосити й на тому, що до повномасштабного вторгнення було здійснено не мало прагнень для діджиталізації багатьох аспектів щодо державної служби, а також вдалося налаштувати професійну підготовку державних службовців й кандидатів на державну службу [1, с.64].

На сьогодні надважливим завданням держави в умовах військової агресії РФ постає розроблення та погодження належної стратегії для забезпечення стабільності та гарантування й захисту прав громадян, що має бути побудована на фундаментальних засадах оптимізації інституцій публічного управління, усунення дублювання функцій, перенесення більшості адміністративних послуг в онлайн-режим, що надасть змогу більш раціонально використовувати бюджетні кошти, створення умов для стратегічного прогнозування діяльності органів публічного управління, враховуючи безпекові ризики та загрози, при цьому забезпечуючи їх діяльність в ситуаціях кризового характеру із належним застосуванням технічних інструментів, інформаційних технологій [6, с.51].

Одночасно перед країною в сучасних обставинах постало вирішення складного завдання для надання потрібного ресурсного забезпечення й матеріальних засобів щоб забезпечити права та свободи громадян, національну безпеку держави, а також напрацювання методів усестороннього контролю за фінансовим функціонуванням публічно-правових інституцій [6, с.51-52].

Не можна не визнати, що деякі функції органів публічного управління справді надмірні, занадто бюрократизовані та повинні бути максимально спрощені. Разом з тим, необхідно відзначити значні перетворення у сфері публічного управління процесами забезпечення якості життя, що зумовлені процесами глобалізації та впровадженням процесів цифровізації для розвитку й сприяння інформаційного суспільства в Україні.

В цьому контексті слушно підкреслює Є.І. Таран, що специфіка публічного управління в умовах формування інформаційного суспільства полягає в спроможності громадськості шляхом інформаційно-комунікативних технологій мати вплив на діяльність органів влади, оцінювати діяльність владних структур, здійснювати участь у реалізації влади. Автор відзначає, що з розвитком інформаційних технологій публічне управління матиме змогу найбільш повно розкрити свою суть й в значній мірі реалізувати своє призначення [15, с.25].

Таким чином, очевидним є той факт, що в процесі управлінської діяльності за умов правильної та чіткої розстановки акцентів, процеси глобалізації та становлення інформаційного суспільства сприяють підвищенню ефективності публічного управління, а отже, й якості життя українського суспільства.

В умовах сьогодення важливими й актуальними є всі складники, однак, як зазначається [5, с.285] в найбільшій мірі підсумок війни залежить від ефективності й результативності публічного управління країною, Збройними Силами України, згуртованості й об'єднання суспільства та його підтримка владою. Таким чином, вбачається необхідність для нашої країни модернізації публічного управління в умовах війни, що більш за все буде довготривалою, й ці трансформаційні зміни повинні включати не лише структурні зміни органів публічної влади в аспекті перегляду й відповідних уточнень функціональних обов'язків та завдань, але й підвищення рівня публічної служби та унеможливлення суперечностей між військовим і цивільним управлінням.

З цієї точки зору слід навести цілком слушну позицію Н. Гончарук та А. Чердниченко [3, с.53] про те, що для модернізації публічного управління в Україні необхідно здійснити низку наступних кроків, зокрема:

- внести зміни до законодавчих актів стосовно діяльності інституцій в умовах воєнного стану та поствоєнного періоду;
- напрацювати зміни до нормативно-правових актів щодо підтримки місцевого самоврядування в умовах воєнного стану;
- закінчити процеси децентралізації у післявоєнний період;
- оптимізації системи центральних й місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;
- чіткого розподілу функцій та повноважень між органами та рівнями публічної влади;
- формування нової ефективної моделі публічної служби та впровадження інституту префектів;
- надання якісних публічних послуг громадянам.

На сьогодні першочерговими ключовими напрямками розвитку публічного управління мають стати наступні кроки, що розміщені на рисунку 1.

Отже, важливим напрямком розвитку публічного управління в умовах війни повинно стати чітке налагодження взаємодії між органами публічної влади, місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства задля подолання тих викликів, що постали на сьогодні перед нашою країною, спроможності ефективно діяти в надскладних умовах задля подальшого відновлення й відбудови країни. Це питання потребує врегулювання на законодавчому рів-

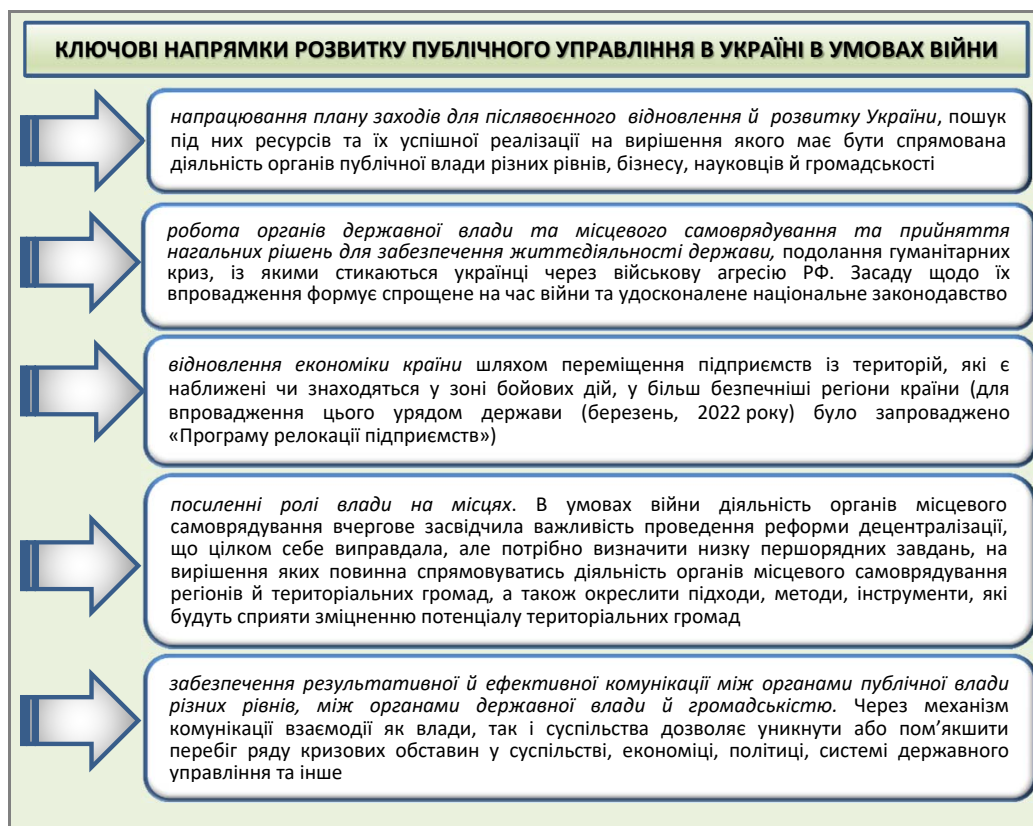


Рис.1. Ключові напрямки розвитку публічного управління в умовах війни в Україні [складено автором за: 7, с.65-70]

Fig. 1. Key directions of the development of public administration in the conditions of war in Ukraine [compiled by the author: 7, p.65-70]

ні, також шляхом чіткого й послідовного алгоритму дій щодо поетапного відновлення економіки, стратегічного планування, збалансованого використання ресурсів та пошуку нових.

У розрізі дослідження стратегії післявоєнної економічної перебудови й відновлення Української держави потрібно сконцентруватися на наступних пріоритетних напрямках:

по-перше, мова йде про відновлення виробничого потенціалу економіки, а також створення робочих місць (різноманітні форми державної допомоги бізнесу стосовно створення нових робочих місць; державне замовлення на закупівлю товарів, послуг; державні гарантії за кредитами й компенсація кредитних процентних ставок тощо);

по-друге, вбачається необхідність в заходах щодо зміцнення платіжного балансу держави й валютної стабільності [3, с.50].

Вбачається доцільним навести наукову позицію М. М. Коваленка та І. В. Дунаєва [4, с. 21] про те, що саме запит до скорішого підвищення економічної безпеки країни, мобілізації усіх ресурсів щодо відстоювання її суверенної цілісності, відновлення і заохочення розвитку економіки держави висувають перед нашою країною потребу у максимальному залученні держави до управління головними господарськими процесами, взявши за фундамент мобілізаційну модель розвитку економіки. Науковці підкреслюють, що через це повинна бути досягнута цілковита конвергенція відповідних заходів впливу держави на економічні процеси, що направлена на організацію довгострокового цифрового планування зі сторони держави, вироблення й втілення у виробництво відносно нових технологій, необхідне грошово-кредитне забезпечення запитів учасників суспільного відтворення, підвищення ефективності здійснення господарської діяльності та активізації підприємницької діяльності.

Саме удосконалення публічного управління спрямоване на забезпечення соціального добробуту суспільства, вирішенню невідкладних проблем соціального та економічного спрямування, забезпечення та підвищенню рівня якості життя населення (громадян), особливо в умовах кризових ситуацій, що спричинені військовими діями сусідньої країни.

За умов дії воєнного стану й необхідних потреб повоєнного відновлення повинна функціонувати виняткова форма публічної політики, що має бути заснована на рівні високої відповідальної роботи органів публічної влади, діяльність яких повинна бути націлена на планування й організацію економіки, які підкоряються чітко окресленій меті, ідеї, стратегії, що повинні бути доступні й зрозумілі українському суспільству, а також відповідати його національним інтересам та не перечити узвичаєним морально-духовним цінностям [4, с.19].

Ефективне управління соціально-економічними процесами та забезпечення їх збалансованості можливе лише за умови формування ефективної системи публічного управління. Відповідно, визначення її стратегічної мети, принципів та критеріїв результативності має будуватися на принципово новій парадигмі, в основі якої – людина, якість її життя. А це означає, що процес формування національної системи публічного управління має розпочинатися зі створення відповідного інституційного середовища, спрямованого на формування нових ціннісних орієнтирів всього суспільства та кожної людини окремо, що на наше переконання є запорукою сталого соціально-економічного розвитку України.

З метою вибудовування ефективної системи публічного управління для України, усунення низки проблемних питань вбачається необхідним вирішити ряд взаємопов'язаних завдань, зокрема:

- перерозподіл повноважень між органами публічної влади, а також усунення дублюючих функцій між органами влади;
- розширення можливостей щодо участі представників громадянського суспільства в процесі публічного управління;
- підвищення рівня мотивації державних службовців (зокрема, гідний рівень заробітної плати тощо);
- підвищення рівня якості надання адміністративних послуг;

- подальша цифровізація системи публічного управління;
- координація діяльності суб'єктів економіки із метою забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку як окремих територій, так і країни в цілому.

Для вирішення завдань, що націлені на побудову ефективної системи публічного управління в Україні має бути розроблена політика публічного управління, що має включати впровадження наступних етапів: по-перше, моніторинг та аналіз ефективності функціонування економіки в умовах сучасних глобалізаційних процесів та невизначеності за умов війни; по-друге, вироблення та обґрунтування мети та ключових завдань соціально-економічного розвитку держави, починаючи із довгострокових (стратегічних), відповідних їм середньострокових та закінчуючи короткостроковими; по-третє, вибір відповідних інструментів та методів щодо впровадження публічного управління; по-четверте, формування дієвого та результативного механізму системи публічного управління.

Вважаємо, що реалізація політики публічного управління повинна бути зорієнтована на досягнення наступних ключових орієнтирів:

- формування системи публічного управління, що повинна бути зорієнтована на поступальний соціально-економічний розвиток країни;
- стимулювання підприємницької діяльності;
- забезпечення умов збалансованого функціонування та розвитку економіки;
- формування умов для соціального захисту населення країни;
- формування соціально-орієнтованої ринкової економіки нового типу, що направлена на підвищення якості життя.

Процеси, що відбуваються в умовах політичної обстановки, що спричинені військовою агресією РФ призвела до посилення нестабільності та значено ускладнила вибір та розроблення напрямку розвитку нашої держави.

Політика публічного управління є ключовим напрямком державної політики в сфері розвитку громадянського суспільства. Політика публічного управління представляє собою діяльність держави щодо розвитку системи публічного управління, забезпеченню можливостей суспільства висловлювати та захищати свої інтереси, задовольняти свої потреби.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень. Пріоритетними напрямками публічного управління в Україні в умовах війни задля подальшої розбудови правової, демократичної держави, входження до європейської спільноти як повноправного члена, мають стати наступні кроки: інституційне реформування національної економіки, що повинно сприяти скоординованій діяльності органів публічної влади всіх рівнів з метою забезпечення збалансованого функціонування всього суспільного розвитку; підвищення ефективності використання наявних ресурсів (природних, фінансових, кліматичних, людських та інших) та пошуку нових; усунення дублювання функцій шляхом чіткого розподілу функцій (повноважень) між органами/рівнями публічної влади; спрощення організаційної структури державних служб та створення нової ефективної моделі державної служби, підвищення рівня

кваліфікації державних службовців; гарантування надання населенню своєчасних та якісних адміністративних послуг, їх подальша цифровізація; ефективна комунікативна взаємодія між різними рівнями публічної влади та громадськістю для вирішення суспільно важливих завдань; підвищення рівня інформаційно-технічного забезпечення діяльності органів публічного управління; продовження процесу децентралізації в умовах війни та посилення ролі органів влади на місцях; розроблення відповідних заходів, що направлені на покращення якості життя населення, їх рівня доходів.

Подальше вдосконалення публічного управління має бути спрямоване на вирішенню невідкладних проблем соціального та економічного характеру, забезпечення та підвищенню рівня якості життя населення (громадян), гарантування соціального добробуту суспільства, що особливої актуалізації набуває в умовах військової агресії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Відбудова України: принципи та політика. За ред. Городніченко Ю., Сологуб І., Вєдер ді Мауро Б. СЕPR. Паризький звіт 1. 2022. 508 с.
2. Вплив війни на сферу адмінпослуг. Право в умовах війни. Квітень, 2022. URL: https://law-in-war.org/wp-content/uploads/2022/04/adminservices_war_ukr_web_08042022-1.pdf
3. Гончарук Н., Чередниченко А. Модернізація публічного управління в Україні в умовах війни та в поствоєнний період у контексті європейських цінностей. Аспекти публічного управління. №10(6). 2022. С.46-54. DOI: <https://doi.org/10.15421/152243>
4. Коваленко М. М., Дунаєв І. В. Складові державної політики в умовах реалізації мобілізаційної моделі економічного розвитку. Теорія та практика державного управління. № 1 (76). 2023. С.7-25.
5. Куйбіда, В. С., Куйбіда, С. В., Теличко В. С. РОЗДІЛ 3.4. Модернізація публічного управління в умовах війни і першочергові його завдання. International Partnership and Cooperation of Ukraine in Wartime. Науково-освітній інноваційний центр суспільних трансформацій. 2022. С. 272 – 287. DOI: <https://doi.org/10.54929/monograph-02-2022-03-04>.
6. Масик М. З. Дмитренко Г. В. Інституціональна стійкість публічного управління в умовах війни. Наукові перспективи. № 12(30). 2022. С.41-54.
7. Назаренко О. А., Озарко К. С. Виклики та стратегічні пріоритети публічного управління України в умовах війни. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. Том 33 (72). № 4. 2022. С.64-71.
8. План Відновлення України. Національна рада з відновлення. Липень, 2022. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c19ac16c921fc712205f03_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_UKR.pdf (дата звернення: 26.06.2023)
9. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
10. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Державне управління». Національна рада з відновлення України від наслідків війни. Липень, 2022. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea15d096a8b75415efd70_%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf (дата звернення: 26.06.2023)

11. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
12. Решота О. А. Особливості розвитку публічного управління в Україні: сучасні тенденції та проблеми. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1603> (дата звернення: 05.10.2023). DOI: 10.32702/2307-2156-2020.3.37
13. Соловйова О. М., Ковальчук Д. Р., Кундій А. Ю. Адміністративні послуги в умовах воєнного стану в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. № 5. 2022. С.421-424. URL: http://lsej.org.ua/5_2022/99.pdf
14. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf>
15. Таран Є. І. Особливості публічного управління в умовах формування інформаційного суспільства. Держава та регіони. № 2 (70). 2020. С.22-26.
16. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 6. 2015. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=865>
17. Яценко В., Орел О., Комаровський І. Передумови та ключові питання публічного управління в умовах війни. Теоретичні та прикладні питання державотворення. Вип. 27. С.153-162. URL: <file:///D:/Users/User/Downloads/276825-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-637936-1-10-20230407.pdf>
18. Bouckaert, G. Modernising the Rechtsstaat: paradoxes of the management agenda. Perspektiven der Verwaltungsforschung : Beiträge zur Wissenschaftlichen Arbeitstagung aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung vom 8. bis 10. Oktober 2001 in Speyer. Berlin : Duncker & Humblot, 2002. p. 71-83.
19. Keeling, D. Management in Government. London : Allen & Unwin, 1972. 216 p.
20. Pfiffner, J. M., R. Presthus. Public administration. New York : The Ronald Press, 1960. 556 p.
21. Pollitt, C., & Bouckaert, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: University Press, 2004. 240 p.

Стаття надійшла до редакції 18.09.2023

Стаття рекомендована до друку 20.10.2023

Iryna Kryvoruchko, Candidate of Sciences in Public Administration, leading specialist of the sector of the organization of training of trainees of senior management personnel of the department of organizational support of the educational process of the Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, 12/2, Akademika Romodanova str., 04050, Kyiv, Ukraine
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-0149-8512> e-mail: i.kryvoruchko@knu.ua

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS OF WAR: CHALLENGES AND PROSPECTS

Abstract. The article analyzes modern approaches to the concept of public administration, outlines a number of features of this concept, and defines modern challenges and key problems of public administration in the conditions of war in Ukraine.

It has been established that the process of formation of the domestic system of public administration should begin with the creation of an appropriate institutional environment aimed at the formation of new value orientations for the entire society and each person separately. Particular attention is paid to guaranteeing the social well-being of society, solving urgent problems of a social and economic nature, ensuring and improving the quality of life of the population, especially in conditions of war.

It is substantiated that the policy of public administration should include the implementation of the following stages: monitoring and analysis of the effectiveness of the functioning of the economy in the conditions of modern globalization processes and uncertainty under conditions of war; development and justification of the goal and key tasks of the socio-economic development of the state; the formation of an effective and efficient mechanism of the public administration system.

In order to build an effective system of public administration for Ukraine, it is proposed to solve the following tasks: redistribution of powers between public authorities, as well as elimination of duplicate functions between them; expansion of opportunities for the participation of representatives of civil society in the process of public administration; increasing the level of motivation of civil servants; improving the quality of administrative services; further digitization of the public administration system; coordination of the activities of economic entities with the aim of ensuring comprehensive socio-economic development of both individual territories and the country as a whole.

Key words: *public administration, public authorities, politics, civil society, administrative service, civil servants.*

In cites: Kryvoruchko, I. V. (2023). Public Administration in the Conditions of War: Challenges and Prospects. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (75), 38–53. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-03> [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Horodnichenko, Yu., Solohub, I. & Veder, di Mauro B. (Ed). (2022). Reconstruction of Ukraine: principles and politics. CEPR. Paryzkyi zvit 1 [in Ukrainian].
2. The impact of the war on the sphere of administrative services. (Kviten, 2022). Law in conditions of war. Retrieved from: https://law-in-war.org/wp-content/uploads/2022/04/adminserves_war_ukr_web_8042022-1.pdf
3. Honcharuk, N., & Cherednychenko, A. (2022). Modernization of public administration in Ukraine during the war and in the post-war period in the context of European values. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. №10(6), 46-54 [in Ukrainian].
4. Kovalenko, M. M., & Dunaiev, I. V. (2023). Components of state policy in the conditions of implementation of the mobilization model of economic development. *Theory and Practice of Public Administration*, 1 (76), 7-25. [in Ukrainian].
5. Kuibida, V. S., Kuibida, S. V. & Telychko, V. S. (2022). Modernization of public administration in the conditions of war and its primary tasks. International Partnership and Cooperation of Ukraine in Wartime. *Naukovo-osvitnii innovatsiyni tsestr suspilnykh transformatsii*. 272-287 [in Ukrainian].
6. Masyk, M. Z., & Dmytrenko, H. V. (2022). Institutional stability of public administration in war conditions. *Naukovi perspektyvy*, 12(30), 41-54 [in Ukrainian].

7. Nazarenko, O. A., & Ozarko, K. S. (2022). Challenges and strategic priorities of public administration of Ukraine in the conditions of war. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho*. Seria: Publichne upravlinnia ta administruvannia, Vol 33 (72), 4, 64-71 [in Ukrainian].
8. Plan for the Restoration of Ukraine (2022, Lypen). Natsionalna rada z vidnovlennia. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c19ac16c921fc712205f03_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_UKR.pdf
9. Pro administratyvnu protseduru : Zakon Ukrainy vid 17 liutoho 2022 roku № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> [in Ukrainian].
10. Project of the Recovery Plan of Ukraine (2022, Lypen). Materialy robochoi hrupy «Derzhavne upravlinnia». Natsionalna rada z vidnovlennia Ukrainy vid naslidkiv viiny. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea15d096a8b75415efd70_%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf
11. Kuibida, V. S., Bilynska, M. M., & Petroie, O. M. (Eds). (2018). Public administration. Kyiv : NADU. [in Ukrainian].
12. Reshota, O. A. Peculiarities of Public Administration Development in Ukraine: Current Trends and Problems. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 2020, 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1603>. [in Ukrainian].
13. Soloviova, O. M., Kovalchuk, D. R., & Kundii, A. Yu. (2022). Administrative services under martial law in Ukraine. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, 5, 421-424. URL: http://lsej.org.ua/5_2022/99.pdf [in Ukrainian].
14. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2022-2025 roky : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 lypnia 2021 r. № 831-r. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf> [in Ukrainian]
15. Taran, Ye. I. (2020). Peculiarities of public administration in the conditions of the formation of an information society. *Derzhava ta rehiony*, 2 (70), 22-26 [in Ukrainian].
16. Filipova, N. V. (2015). Changing the ratio of the concepts «state administration», «public administration», «public administration» in the system of socio-political transformation. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865> [in Ukrainian].
17. Iatsenko, V., Orel, O., & Komarovskiy, I. Prerequisites and key issues of public administration in wartime conditions. *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia*, 27. URL: <file:///D:/Users/User/Downloads/276825-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-637936-1-10-20230407.pdf> [in Ukrainian].
18. Bouckaert, G. (2002). Modernising the Rechtsstaat: paradoxes of the management agenda. *Perspektiven der Verwaltungsforschung : Beiträge zur Wissenschaftlichen Arbeitstagung aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung vom 8. bis 10. Oktober 2001 in Speyer*. Berlin : Duncker & Humblot, p. 71-83 [in German].
19. Keeling, D. (1972). *Management in Government*. London : Allen & Unwin, 216 [in English].
20. Pfiffner, J. M., R. Presthus (1960). *Public administration*. New York : The Ronald Press. 556 p. [in English].
21. Pollitt, C. Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: University Press. 240 p. [in English].

The article was received by the editors 18.09.2023

The article is recommended for printing 20.10.2023

Суворов Валентин Павлович

кандидат наук з державного управління,
асистент кафедри громадського здоров'я та управління охороною здоров'я
Харківського національного медичного університету,
проспект Науки, 4, м. Харків, 61022, Україна
ORCID: <http://orcid.org/0009-0002-0196-4269>
e-mail: vip.suvorov@gmail.com

КООРДИНАЦІЯ ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті досліджуються сутність та особливості координації як механізму реалізації концепції багаторівневого врядування, визначення методичних підходів щодо використання способів і засобів горизонтальної і вертикальної координації в системі багаторівневого управління в Україні. З'ясовано, що комплексний механізм координації в системі багаторівневого управління базується на прикладному аспекті ієрархії цілей координації та передбачає використання низки способів і засобів досягнення її цілей на основі принципів координації, до яких слід віднести: взаємозв'язок і одночасність, ієрархічну підпорядкованість, узгодження, збалансованість, рівновага, резервування, єдність команд і дій тощо. При цьому, способами і засобами координації можуть бути такі, як: візування та інші форми взаємного контролю, розподіл задач за ієрархією керування, створення комітетів і комісій, наради між відділами, поширення інформації, переговори, пряме спостереження, розроблення правил, процедур, графіків, норм, планів тощо.

На основі досліджень, що стосуються механізмів координації у складних ієрархічних системах, визначено, що триєдина система координації базується на: обмеженнях – звуженні множини відомих зв'язків, що включає в себе: інструкції (норми) та стандартизацію (набори стандартних операцій); інформуванні – розширенні множини відомих зв'язків, що включає в себе: вертикальні і горизонтальні комунікації з використанням усього набору доступної інформації і форм комунікацій; суто координуванні – в основі лежить баланс між звуженням і розширенням множини відомих зв'язків, що дозволяє використовувати референтну інформацію і фокусувати її на виконанні певних задач (з декомпозиції загальної задачі) задля виконання певних показників (критеріїв) із з допомогою як стандартних операцій, так і інших форм комунікацій.

Використовуючи процесний і проєктний підхід у налагодженні ефективної координації, досить важливим є саме процес алгоритмізації і доведення покрокового алгоритму розв'язання складних задач до суб'єктів реалізації програм і виконавців проєктів з отриманням від цієї ланки зворотнього зв'язку у вигляді з'ясування, наскільки адекватними є завдання з точки зору узгодженості з виконавцями в умовах багатозадачності щодо пріоритетів, за-

© Суворов В. П., 2023



This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution License 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

безпеченості ресурсами, термінів виконання тощо. При цьому, умовою розв'язання складних задач за допомогою налагодження ефективної системи координації є їх декомпозиція на відповідні підзадачі і вибір адекватних способів і засобів їх розв'язання у зазначений термін.

Довдено, що удосконалення комплексного механізму координації між усіма суб'єктами інституційної взаємодії є важливою складовою вирішення практичних проблем багаторівневого управління. Щодо ролі координатора, який є ключовим суб'єктом ієрархічної системи, що відповідає за координацію діяльності різних центрів прийняття рішень, то він має акцентувати увагу і фокусуватися не на поточному стані об'єктів координації нижнього рівня, а на конкретних, передусім проміжних результатах їх роботи, визначених у вигляді певних показників на відповідних етапах реалізації програм і проєктів за чіткий проміжок часу. Це дозволить підвищити ефективність координації та обґрунтовано приймати рішення, що пов'язані з вибором поточної координуючої дії в залежності від тактичної ситуації в умовах невизначеності.

Ключові слова: багаторівневе врядування, комплексний механізм координації, складні ієрархічні системи, вертикальна і горизонтальна координація, урядові і неурядові інституції, європейська інтеграція України

Як цитувати: Суворов В. П. Координація як механізм реалізації концепції багаторівневого управління в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 2 (77). С. 54–69. <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-04>

Постановка проблеми. Сучасні євроінтеграційні процеси визначають динаміку та особливості функціонування та розвитку українського суспільства, а також сприяють становленню нової, багаторівневої системи управління. Сьогодні, враховуючи те, що Україна по суті взяла на себе місію форпосту Європи, від розуміння об'єктивних тенденцій її розвитку залежить рішення багатьох суто практичних проблем, що стосуватимуться у найближчий перспективі не лише України, а й всього європейського співтовариства.

У сфері впливу багаторівневого управління перебувають різні динамічні соціальні системи, які зберігають власну ієрархію та складаються з певного набору підсистем, компонентів і елементів, що взаємодіють між собою та характеризуються певним горизонтальним і вертикальним розподілом функцій, цілеспрямованим виконанням різних завдань, наявністю власних обмежених ресурсів та інтересів, а також бажанням задовольнити ці інтереси, навіть якщо вони визначаються суттєвими відмінностями. Зазначені процеси, якщо вони спрямовані на реалізацію спільних політик і рішень потребують узгодження та координації, що є сучасною ознакою підвищення ефективності багаторівневого врядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз літературних джерел, що відображають проблемні питання реалізації концепції багаторівневого врядування, визначення методичних підходів щодо використання способів і засобів горизонтальної і вертикальної координації в системі багаторівневого управління в Україні висвітлено у працях представників різних наукових шкіл.

У цьому контексті заслуговують на увагу наукові розвідки як зарубіжних вчених: I. Bache, M. Bevir, N. Bolleyer, G. Bouckaert, D. Braun, Davoudi &

M. Johnson, H. Enderlein, A. Heywood, M. Hill, L. Hooghe, M. Maggetti, G. Marks, I. Meyer, L. Metcalfe, D. Nachane, B. Peters, S. Piattoni, J. Pierre, R. Rhodes, A. Shakel, Z. Taylor, P. Trein, M. Trnski, S. Walti, M. Zürn, так і українських науковців: Т. Безверхнюк, А. Береза, Є. Бородин, Н. Гавкалова, І. Грицяк, І. Дегтярьова, О. Децик, Е. Зейтуллаева, А. Колодій, О. Киричук, А. Крупник, В. Куйбіда, М. Іжа, Н. Мудренко, П. Надолішній, О. Петрос, Л. Приходченко, С. Саханенко, С. Телешун, Ю. Шаров, Б. Шевчук, В. Щербак та ін.

Незважаючи на досить значну кількість наукових публікацій за зазначеною проблематикою, поки бракує системних досліджень, що стосуються пошуку дієвих механізмів реалізації концепції багаторівневого управління в Україні.

Метою статті є обґрунтування сутності та особливостей координації як механізму реалізації концепції багаторівневого врядування, визначення методичних підходів щодо використання способів і засобів горизонтальної і вертикальної координації в системі багаторівневого управління в Україні.

Застосована методологія і методи. Методичний інструментарій, що використовувався для вирішення поставленої у статті мети, включає в себе системний підхід, концептуальний і функціонально-інтеграційний підходи, застосовувався комплекс загальних і спеціальних методів і способів: спостереження, аналогії, аналізу і синтезу, індукції і дедукції, узагальнення, евристичний, а також нормативний, інституційний, інформаційно-аналітичний методи.

Виклад основного матеріалу. Поняття «багаторівневе» щодо європейського врядування відображає наявність національного, субнаціонального, наднаціонального рівнів, відповідно, держави, наднаціональні інституції, неурядові організації розглядаються як рівні політичні актори. За логікою MLG–концепції (англ. *multilevel governance*) вдалося з'ясувати, що виявлена множинність взаємодії рівнів управління, зумовлених горизонтально-вертикальною координацією, адміністративною конструкцією публічної влади, ступенем участі соціуму, наявністю «прошарків» (layers), управляється за допомогою неієрархічних методів, а саме, консенсусу, регуляторних мереж, діючих у різних сферах [18].

У Хартії багаторівневого врядування в Європі (Charter for Multi-level Governance in Europe), ухваленій Комітетом регіонів ЄС у 2014 р., цей феномен визначено як скоординовані зусилля з боку ЄС, держав-членів та місцевих і регіональних органів влади, засновані на партнерстві та спрямовані на розробку й реалізацію політики ЄС. Документом також визнається необхідність участі в регіональній політиці інших суб'єктів: бізнес-структур, інституцій громадянського суспільства, пересічних громадян тощо [10].

Фактично, багаторівневе управління передбачає не простий перерозподіл повноважень між різними рівнями прийняття рішень, а прийняття узгоджених рішень багаторівневими неієрархічними наднаціональними та національними установами, зокрема із залученням недержавних суб'єктів, а механізму ухвалення та реалізації відповідних рішень включає зокрема такі процедури, як консультації, згода, спільне рішення. Отже, ознаками багаторівневого управління є наявність різних управлінських рівнів, компетенції яких взаємно перетинаються, але головна увага приділяється координаційній взаємодії учасників

на різних рівнях управління. За таких умов виникає складна мережа взаємодій, яка охоплює всі рівні управління одночасно.

Визначаючи, що сучасні уявлення щодо багаторівневого управління та врядування знаходяться під впливом перманентних трансформаційних процесів, що обумовлені переважно впливом глобальних чинників, полісуб'єктністю акторів та відчутністю локальних впливів на прийняття рішень, обумовленими процесами децентралізації, виникає потреба розглянути врядування з позиції посилення координаційних впливів під час прийняття рішень в умовах багаторівневості та міжрівневої інтеграції.

Від розуміння Governance, як врядування виходить цільова спрямованість щодо вироблення дієвої системи колективного ухвалення рішень в умовах існування значної кількості суб'єктів та за умов відсутності формалізованих процедур, здатних забезпечувати належні умови та засобів контролю за дотриманням певних правил у процесі координації взаємовідносин між відповідними суб'єктами. Зважаючи на це, термін governance характеризує управлінську діяльність, що передбачає суспільну координацію та уможлиблює їй полегшує колективні дії через колективно прийняті рішення, але не у вертикальному, а горизонтальному вимірі [17].

Подальше осмислення сучасних трактувань поняття «врядування» призвело до формування концепту «скоординованого управління» (Joined up Government). Зазначена концепція була задумана як інструмент подолання певної розпорошеності та «надмірної автономії» державних інститутів і установ в рамках моделі «нового публічного менеджменту» і вирішення комплексних проблем, які перебувають на стику інтересів і пріоритетів окремих відомств, організацій та рівнів управління, й саме тому вимагають об'єднання зусиль по горизонталі і вертикалі. Відповідно, в рамках зазначеної моделі головна увага приділяється підвищенню координації, стратегічному плануванню, інтеграції ресурсів і зусиль, а також стимулюванню залучених структур і персоналій [1].

Отже, координація на думку переважної більшості науковців, що здійснюють міжнародні дослідження у сфері реалізації європейських політик у сфері впливу багаторівневого врядування [13; 14; 16; 22; 23] сприймається як необхідність спільних дій для реалізації спільних завдань. Вона є «як рушійною силою управління, так і однією з його цілей» [12]. Плюралізм передбачає відносну автономію учасників мереж по відношенню як один до одного, так і до держави. При цьому «для того, щоби бути ефективними, мережі мають бути пов'язані з урядовими організаціями, відповідальними за формування політики», оскільки без таких зв'язків «вони навряд чи матимуть будь-який вплив на політику» [24].

Мережі широко визнані як важлива форма багаторівневого управління. Переваги координації мережі є значними, включаючи більш ефективне використання ресурсів, збільшення можливостей для планування та вирішення складних проблем, підвищення конкурентоспроможності та покращення послуг для клієнтів та споживачів, покращення навчання [11].

Усі основні інституції в сучасному вимірі врядування опиняються в рамках складної мережі відносин та взаємодії неформальної політики. Незалежно від

конкретної причини, в загальному сенсі, всі мережеві організації прагнуть досягти певного кінцевого результату, якого вони не могли досягти самостійно [11].

На сьогодні координація набуває, а не втрачає своєї актуальності, оскільки перед урядами постають якісно нові проблеми управління, ідеї «нового публічного управління» дещо розсіюються, а деякі політичні лідери закликають до «більш консолідованого» – «joined-up» управління, що, в цілому, означає посилення централізованого управління [21].

Щодо формування ієрархії цілей координації, як функції управління, то за А.В. Катренко, І.В. Савка відповідний процес передбачає: [4]

По-перше. Досягнення ефективності інтеграції (гармонійного поєднання єдності, синхронності) зусиль, узгодженої взаємодії всіх ланок і дій макросистеми, що спрямовані на виконання поставлених перед нею мети і загальних задач.

По-друге. Забезпечення безперебійного, безперервного і пропорційного функціонування системи та поєднання окремих видів її діяльності і окремих ланок для виконання загальних задач.

По-третє. Конкретне визначення того, хто, що і коли робить, з ким і як взаємодіє, в якому порядку передає власні результати роботи іншим учасникам діяльності і користується їх результатами.

Комплексний механізм координації в системі багаторівневого управління базується на прикладному аспекті ієрархії цілей координації та передбачає використання низки способів і засобів досягнення її цілей на основі принципів координації, до яких слід віднести: взаємозв'язок і одночасність, ієрархічну підпорядкованість, узгодження, збалансованість, рівновага, резервування, єдність команд і дій тощо. При цьому, способами і засобами координації можуть бути такі, як: візування та інші форми взаємного контролю, розподіл задач за ієрархією керування, створення комітетів і комісій, наради між відділами, поширення інформації, переговори, пряме спостереження, розроблення правил, процедур, графіків, норм, планів тощо.

Щодо вибору конкретних механізмів координації, то вони мають визначатися залежно від середовища, в якому системі доводиться функціонувати, від обраної стратегії в межах прийнятої структури серед потенційно можливого набору зв'язків (дій), який забезпечить реалізацію місії (стратегії, цілей) системи якнайкраще [4].

Задача координації – створити умови для вибору і реалізації в кожному керуючому центрі саме тих механізмів, які разом становлять «найкращий набір необхідних зв'язків». При цьому, узгодженість механізму вибору зв'язків може відбуватися двома способами: звуженням відомих (допустимих) зв'язків за рахунок вилучення зайвих і непродуктивних, щоб уникнути випадкового пропуску непотрібних зв'язків; розширенням невідомих зв'язків за рахунок підвищення інформованості центрів, щоби уникнути невведення потенційно кращих зв'язків до множини відомих [4].

А. Катренко, І. Савка виділяють такі умовні механізми координації: обмеження – звуження множини відомих (доступних) зв'язків, що включають: інструкції (норми) та стандартизацію (наприклад, стандартизація операцій); ін-

формування – розширення множини відомих (доступних) зв'язків, що передбачають наявність комунікацій та суб'єктність координатора, який є ключовим суб'єктом ієрархічної системи, що відповідає за координацію діяльності різних центрів прийняття рішень і приймаючи відповідні рішення – визначає найкращий з його погляду набір зв'язків (операцій, дій, взаємодій) і вказує іншим (власноруч або через інших координаторів) ланкам-виконавцям точно виконувати визначені завдання, використовуючи при цьому певні дії [4].

Отже, триєдина система координації базується на: обмеженнях – звуженні множини відомих зв'язків, що включає в себе: інструкції (норми) та стандартизацію (набори стандартних операцій); інформуванні – розширенні множини відомих зв'язків, що включає в себе: вертикальні і горизонтальні комунікації з використанням усього набору доступної інформації і форм комунікацій; суто координуванні – в основі лежить баланс між звуженням і розширенням множини відомих зв'язків, що дозволяє використовувати референтну інформацію і фокусувати її на виконанні певних задач (з декомпозиції загальної задачі) задля виконання певних показників (критеріїв) із допомогою як стандартних операцій, так і інших форм комунікацій.

Щодо ролі координатора, який є ключовим суб'єктом ієрархічної системи, що відповідає за координацію діяльності різних центрів прийняття рішень, то він має акцентувати увагу і фокусуватися не на поточному стані об'єктів координації нижнього рівня, а на конкретних, передусім проміжних результатах їх роботи, визначених у вигляді певних показників на відповідних етапах реалізації програм і проєктів за чіткий проміжок часу. Це дозволить підвищити ефективність координації та обґрунтовано приймати рішення, що пов'язані з вибором поточної координуючої дії в залежності від тактичної ситуації в умовах невизначеності.

Щодо тенденцій у зміні підходів до координації, то серед найбільш суттєвих з них можна виділити такі: зниження жорсткості вертикальних зв'язків; розширення горизонтальних зв'язків; відхилення від ієрархічності як головного принципу координації і, як наслідок, заміна вертикальних механізмів координації горизонтальними [4].

Для багаторівневої системи міжрівнева і внутрішньорівнева координація характеризується рівнем організації взаємодії, тобто координації: *за цілями*, коли цільова функція підсистеми формується вищим рівнем і система управління вищого рівня може встановлювати для підсистеми нижчого рівня цілі функціонування і показники, що їх характеризують із зазначенням їх кількісних значень; *за часом*, що передбачає синхронізацію роботи підсистем; *за параметрами* (вхідними або вихідними); *за обмеженнями*, коли на виконання низки параметрів та досягнення відповідних цілей підсистемами встановлюються обмеження вищою системою [20].

Шкала координації Дітмара Брауна визначає п'ять ступенів: від «нульової координації» до найвищої – політичної [15]. Вона також окреслює зони адміністративної та політичної координації.

Існує велика кількість шкал, за якими можна оцінити здатність певної структури до координації, але найбільш актуальною та відомою сьогодні виступає про-

гресивна шкала координації політик та одночасно шкала здатності до координації, розроблена професором публічного менеджменту, директором дослідницьких програм Європейського інституту публічної адміністрації (European Institute of Public Administration, EIPA) Лесом Меткафом (Les Meltcalfe) [19]. Ця шкала характеризує увесь спектр випадків координації, побудованої за допомогою процесу «знизу вгору», яка, на заміну застосування ієрархічного підходу, базованого на приписах та контролі, передбачає побудову мереж децентралізованих акторів. При цьому координація на вищому рівні передбачає підвищення здатності до координації, за умови збереження усіх опцій, передбачених нижчими рівнями.

Л.Меткаф зазначав, що вищий рівень означає й вищу здатність до координації, проте вона є складною та витратною. Тому рівень координації, що безпосередньо застосовується повинен відповідати потребам конкретної ситуації й не завжди має бути максимальним [19]. Якщо завдання може бути вирішене без широких консультацій та колективного прийняття рішення, то не варто задіювати вищий рівень координації. Загалом, визначення відповідного рівня координації щодо конкретного питання є важливим політичним та управлінським рішенням і часто залежить від специфіки адміністративної культури: деякі країни є більш консенсус-орієнтовані, ніж інші, які потребують більше часу та ресурсів для координації та узгодження відмінностей. Водночас, ефективність вищих рівнів координації залежить від синергійного функціонування усіх попередніх рівнів [6].

Координацію, можливо розглядати з позиції як системного підходу, так і процесного. З позиції процесного підходу, координація – це процес забезпечення циркуляції інформаційних потоків між суб'єктами взаємодії. Основною функцією координатора є встановлення єдиних принципів циркуляції інформаційних потоків та забезпечення виконання загальних правил їх перерозподілу. Інформаційні потоки – це обсяги інформації, що задіяні у процесі взаємовідносин суб'єктів у межах чітко визначеного проміжку часу досягнення спільної мети й забезпечують інформаційні потреби комунікаційного взаємозв'язку [2].

З позиції системного підходу, координація – це система впорядкованих і регламентованих взаємозв'язків між суб'єктами публічної політики та управління, що складається з чотирьох взаємодіючих, але відносно самостійних підсистем: а) керуючої – розмежування за рівнями суб'єкта публічної політики функцій адміністрування / планування, регулювання / організації, фінансування / мотивації, контролю / моніторингу та їх реалізація через відповідні інституційні, організаційно-правові та фінансові механізми управління; б) функціональної – вертикальна, горизонтальна та діагональна комунікація шляхом перерозподілу наявної/необхідної інформації між суб'єктами публічної політики з урахуванням різних видів їх діяльності та компетенції через канали прийому-передачі інформації; в) цільової – формування ієрархії цілей взаємодії, їх конкретизація за відповідальними суб'єктами та перекладання цілей на «мову» комунікації за прийнятою моделлю; г) забезпечуючої, організаційної підсистеми – створення координаційної структури, що забезпечує погодженість діяльності суб'єктів публічної політики у межах керованого ними організаційного процесу загальної координації [2].

Д.В. Карамішев додаючи координації особливого значення, зазначає, що трансформація суспільно-політичних і соціально-економічних процесів змінює картину світу, ускладнює системи організації, у результаті чого збільшується кількість елементів системи, керованих об'єктів у системі або підсистем, вони стають складніше, і, відповідно, змінюються підходи до управління [3]. Розглядаючи координацію, як функцію управління, що забезпечує його безперерйність як процесу, він визначив у якості головного завдання координації – досягнення узгодженості в роботі всіх ланок системи за допомогою встановлення раціональних зв'язків (комунікацій) між ними та позасистемним середовищем.

Використовуючи процесний і проєктний підхід у налагодженні ефективної координації, досить важливим є саме процес алгоритмізації і доведення покрокового алгоритму розв'язання складних задач до суб'єктів реалізації програм і виконавців проєктів з отриманням від цієї ланки зворотнього зв'язку у вигляді з'ясування, наскільки адекватними є завдання з точки зору узгодженості з виконавцями в умовах багатозадачності щодо пріоритетів, забезпеченості ресурсами, термінів виконання тощо. При цьому, умовою розв'язання складних задач за допомогою налагодження ефективної системи координації є їх декомпозиція на відповідні підзадачі і вибір адекватних способів і засобів їх розв'язання у зазначений термін.

Практика використання категорії «координація» свідчить про її застосування, як правило, тоді, коли необхідно об'єднати зусилля певних інституцій під патронатом інституції, яка наділена координаційними повноваженнями щодо них, для досягнення певної мети. Зокрема, до впровадження політики публічної дипломатії залучаються різні міністерства і інші центральні органи виконавчої влади, обласна та місцева влада, органи місцевого самоврядування, громадськість, науковці та всі зацікавлені сторони [2].

Щодо практичних аспектів та конкретних підходів щодо координації політики у вирішенні проблем багаторівневого врядування, то цілком слушним є структуризація відповідних підходів у роботі В. Гай Пітерса «Виклики координації політики, розробки політики та практики», який виділив три підходи, що використовують уряди для забезпечення координації розробки та впровадження політики: ієрархічний, співпраця та формування мереж [21].

Під ієрархічним підходом щодо координації політики у вирішенні проблем багаторівневого врядування слід вважати таке забезпечення належного функціонального стану владної інституції, коли орган влади вищого рівня (Уряд) відповідає за координацію органу влади нижчого рівня (Міністерство). При цьому, завдання координації діяльності уряду щодо галузевих міністерств зазвичай покладається на відповідний урядовий підрозділ, тоді як самі галузеві міністерства здійснюють координаційну діяльність завдяки створенню відповідних підрозділів у складі міністерств з делегуванням ролі координаторів зазвичай на профільних заступників міністра за певними напрямками діяльності відповідного органу виконавчої влади. Під співпрацею у даному контексті слід розуміти такий функціональний стан органів публічної влади, коли в одній команді, над розробленням політики та відповідних заходів, що зумовлені спіль-

ною метою працюють посадові особи різних владних інституцій. Усе це створює певні умови для здійснення політики реагування на виклики, хоча й вимагає від залучених інституцій і посадових осіб спільного розуміння викликів та цілей шляхом налагодження співпраці на основі відкритого обговорення й обміну інформацією. Під формуванням мереж, які з часом можуть розвиватися слід розглядати можливості налагодження конструктивної взаємодії посадових осіб та виконавців, які працюють над суміжними політиками і співпрацюють в межах реалізації спільних проєктів безпосередньо, передусім поза офіційними ієрархічними каналами, тобто більшою мірою - неформально. У кінцевому рахунку така можливість інтеграції сприятиме взаєморозумінню цілей і викликів та певною мірою забезпечує успішність у тому числі офіційної співпраці [21].

Тобто, добре налагоджена система координації передбачає передусім досить щільну інтегрованість і співпрацю з метою досягнення певних спільних завдань і повинна забезпечити: людиноцентроване середовище, де заохочується особиста ініціатива, творчість і лідерство, а також неформальна співпраця та обмін інформацією між посадовими особами і виконавцями різних установ, у тому числі горизонтальний; формальні структури, в межах яких відбувається обмін інформацією та спільна участь у розробці різних документів і реалізація заходів політики; формальні та неформальні процеси, які забезпечують спільне розуміння, узгодження та взаємодоповнення програмних і проєктних завдань між різними суб'єктами, що залучені до формування та реалізації політики; документи, де зафіксовані узгоджені цілі й завдання, визначені напрямки політики та відповідні заходи [5].

Важливим на наш погляд видається розмежування горизонтальної та вертикальної координації на прикладі підходів щодо розробки та забезпечення політики регіонального розвитку, що викладені у відповідному виданні [5] в рамках реалізації Програми «U-LEAD з Європою».

Щодо горизонтальної координації у політиці регіонального розвитку, то згідно з принципом інтегрованого розвитку, закріпленим Законом України «Про засади державної регіональної політики» [7], на державному рівні вона відбувається шляхом поєднання територіального і секторального підходів. Перший з них, тобто територіальний, бере за основу політики регіонального розвитку, комплекс відповідних заходів, що спрямовані на регіони та конкретні громади як бенефіціарів цих заходів. Другий, тобто секторальний підхід бачить у якості основи саме політики, що реалізуються галузевими міністерствами у регіональному вимірі, тобто на відповідних територіях. При цьому, як зазначають експерти програми «U-LEAD з Європою» [5], сектори політики, що мають найбільший вплив на регіони, включають інфраструктуру, енергетику, агропромисловий комплекс, підприємництво, ринок праці, житлове будівництво та соціальний захист, а відповідні політики мають реалізовуватися у тому числі із застосуванням в кожній із зазначених сфер певних інноваційних підходів та заходів, що спрямовані на конкретні території та громади.

Особливість вертикальної координації у реалізації політики регіонального розвитку в багаторівневому врядуванні полягає в тому, що з одного боку від-

повідні заходи розробляються та впроваджуються з урахуванням ієрархії, на всіх рівнях, починаючи від центрального і до рівня окремої громади, а з іншого боку, правовий принцип субсидіарності, а також необхідність адаптації заходів розвитку до місцевих умов і ресурсних можливостей обмежують застосування ієрархічного підходу до вертикальної координації. Тому, вертикальна координація політики регіонального розвитку в умовах багаторівневого врядування, коли принаймні найнижчий рівень територіальних громад чітко спирається на засади самоврядування та автономії, однак має найменше ресурсів для інвестування у розвиток, потребує розробки механізму «м'якої» координації, яка зосереджує увагу передусім на налагодженні продуктивних комунікацій, формуванні спільного розуміння потреб і пріоритетів розвитку, розвитку управлінського потенціалу на місцевому рівні, а також на підтримці місцевих ініціатив розвитку як то кажуть «з низу до гори» [5].

Отже, проблеми налагодження вертикальної координації пов'язані зокрема з міжрівневою багатосуб'єктністю, тобто наявністю великої кількості різних суб'єктів відповідного процесу, та складністю налагодження конструктивної взаємодії між цими суб'єктами, особливо коли це стосується розподілу координаційних функцій між ними та відповідних повноважень щодо прийняття рішень. Вирішення цього питання може бути досягнуто шляхом визначення серед усього різноманіття суб'єктів вертикальної координації тих, що пов'язані спільним баченням щодо вирішення спільних проблем та підтримки місцевих ініціатив, а також можливостями застосовувати механізми відповідної міжрівневої координації, що передбачають наявність дієвих засобів вирішення місцевих потреб. При цьому, ключовою умовою успішної горизонтальної координації у реалізації політики регіонального розвитку в багаторівневому врядуванні є як раз досягнення спільного розуміння взаємодоповнюваності ключових завдань шляхом поєднання територіального і секторального підходів.

У якості наочного прикладу забезпечення процесу інституціалізації багаторівневого управління на субнаціональному рівні в Україні із застосуванням механізмів горизонтальної і вертикальної координації можна вказати наступне. У розділі IV зазначеного документу [5], що має назву «Горизонтальна координація державної регіональної політики» (ULEAD) наголошується на необхідності покращення горизонтальної координації політик та бюджетних програм, спрямованих на підтримку регіонального розвитку.

З метою сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади та для забезпечення здійснення своїх повноважень, використовуються такі форми взаємодії, як утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп, інших допоміжних органів з питань, що належать до їх компетенції. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 року № 467 була утворена Міжвідомча комісія з питань популяризації України у світі [8], як тимчасовий консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів України. Існування координаційних управлінських відносин не тільки між непідпорядкованими органами влади, а й між підпорядкованими, є підтвердженням багатоманітності форм і методів державного управління, що надає можливість

підпорядкованим органам виконавчої влади бути повною мірою самостійними у здійсненні управлінської діяльності, погоджуючи її з координаційним органом.

Законом «Про засади державної регіональної політики» [7] передбачено створення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку як основного органу, що забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади, за обов'язкової участі органів місцевого самоврядування, у формуванні та реалізації державної регіональної політики.

Отже, міжвідомча координаційна комісія була створена Постановою Кабінету Міністрів України № 714/2015 «Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку» зі змінами, внесеними Постановою Кабінету Міністрів України № 787/2020 [9]. До її повноважень належать, зокрема, координація дій органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної регіональної політики, внесення пропозицій щодо такої політики та вирішення проблемних питань, що виникають у процесі її реалізації (горизонтальна координація), внесення пропозицій щодо забезпечення узгодженості між довгостроковими стратегіями розвитку, планами і програмами на державному, регіональному та місцевому рівнях (вертикальна координація), а також аналіз реалізації державної стратегії регіонального розвитку, програм та проектів регіонального розвитку (моніторинг).

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок

Комплексний механізм координації в системі багаторівневого управління базується на прикладному аспекті ієрархії цілей координації та передбачає використання низки способів і засобів досягнення її цілей на основі принципів координації, до яких слід віднести: взаємозв'язок і одночасність, ієрархічну підпорядкованість, узгодження, збалансованість, рівновага, резервування, єдність команд і дій тощо. При цьому, способами і засобами координації можуть бути такі, як: візування та інші форми взаємного контролю, розподіл задач за ієрархією керування, створення комітетів і комісій, наради між відділами, поширення інформації, переговори, пряме спостереження, розроблення правил, процедур, графіків, норм, планів тощо.

Триєдина система координації базується на: обмеженнях – звуженні множини відомих зв'язків, що включає в себе: інструкції (норми) та стандартизацію (набори стандартних операцій); інформуванні – розширенні множини відомих зв'язків, що включає в себе: вертикальні і горизонтальні комунікації з використанням усього набору доступної інформації і форм комунікацій; суто координуванні – в основі лежить баланс між звуженням і розширенням множини відомих зв'язків, що дозволяє використовувати референтну інформацію і фокусувати її на виконанні певних задач (з декомпозиції загальної задачі) задля виконання певних показників (критеріїв) із з допомогою як стандартних операцій, так і інших форм комунікацій.

Використовуючи процесний і проєктний підхід у налагодженні ефективної координації, досить важливим є саме процес алгоритмізації і доведення покрокового алгоритму розв'язання складних задач до суб'єктів реалізації програм і виконавців проєктів з отриманням від цієї ланки зворотнього зв'язку у вигляді з'ясування, наскільки адекватними є завдання з точки зору узгодженості з ви-

конавцями в умовах багатозадачності щодо пріоритетів, забезпеченості ресурсами, термінів виконання тощо. При цьому, умовою розв'язання складних задач за допомогою налагодження ефективної системи координації є їх декомпозиція на відповідні підзадачі і вибір адекватних способів і засобів їх розв'язання у зазначений термін.

Удосконалення комплексного механізму координації між усіма суб'єктами інституційної взаємодії є важливою складовою вирішення практичних проблем багаторівневого управління. Щодо ролі координатора, який є ключовим суб'єктом ієрархічної системи, що відповідає за координацію діяльності різних центрів прийняття рішень, то він має акцентувати увагу і фокусуватися не на поточному стані об'єктів координації нижнього рівня, а на конкретних, передусім проміжних результатах їх роботи, визначених у вигляді певних показників на відповідних етапах реалізації програм і проєктів за чіткий проміжок часу. Це дозволить підвищити ефективність координації та обґрунтовано приймати рішення, що пов'язані з вибором поточної координуючої дії в залежності від тактичної ситуації в умовах невизначеності.

Перспективами подальших розвідок вважаємо дослідження механізмів, методичних підходів та практичних аспектів забезпечення ефективності реалізації програм і проєктів в системі багаторівневого управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Береза А.В. ПостНПУ реформи та демократія. *Актуальні проблеми політики*. 2014. Вип. 51. С. 43–50. URL: http://app.nuoua.od.ua/archive/51_2014/7.pdf
2. Децик О.П. Концептуальна схема організації механізму координації дій у сфері публічної дипломатії. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди*: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 11 жов. 2019 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 324 с.
3. Карамішев Д. В. Концепція інноваційних перетворень: міжгалузевий підхід до реформування системи охорони здоров'я (державно-управлінські аспекти): [Монографія]. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2004. 304 с.
4. Катренко А.В., Савка І.В., Механізми координації у складних ієрархічних системах. 2008. С. 156-166 URL: <https://science.lpnu.ua/sisn/all-volumes-and-issues/volume-631-2008/mehanizmi-koordinaciyi-u-skladnih-iierarhichnih-sistemah>
5. Координація процесу відбудови та відновлення з політикою регіонального розвитку в Україні. Аналітичний документ: Програма «U-LEAD з Європою». Відповідальний: Бастіан Файгель, директор Програми «U-LEAD з Європою» від GIZ. Редакційна колегія: Андрей Хорват, Олена Калініна, Мануель Хааг, Любіца Кошелюк, Мар'яна Семенишин, Руслан Поп'юк. Київ. 2023. – 53 с. URL: <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1293/Аналітика.pdf>
6. Мудренко Н. В. Координація у фокусі сучасної європейської науки публічного управління. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди*: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 11 жов. 2019 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. – 324 с.
7. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>
8. Про утворення Міжвідомчої комісії з питань популяризації України у світі: Постанова Кабінету Міністрів України від 07 червня 2017 року № 467 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/467-2017>.

9. Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 714. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF#n9>
10. Хартія багаторівневого врядування в Європі (Charter for Multi-level Governance in Europe), ухвалена Комітетом регіонів ЄС 3 квітня 2014 р. URL: <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/mlg-charter/en.pdf>
11. Щербак В. О. Мережеве управління, як складова багаторівневого врядування. *International Academy Journal Web of Scholar*. 2018. № 9(27). doi: 10.31435/rsglobal_wos/30092018/6124
12. Bevir, M. Key Concepts in Governance. London, 2009. P. 56 URL: <https://doi.org/10.4135/9781446214817>
13. Bolleyer, N., & Börzel, T. A. Non-hierarchical Coordination in Multilevel Systems. *European Political Science Review*, 2010, 2: 157–185. <https://www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/abs/nonhierarchical-policy-coordination-in-multilevel-systems/9CD0D70B20C5AC264265E60F1A0A14F5>
14. Bouckaert, G., Peters, B.G. & Verhoest K. The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management, 2010. Basingstoke: Macmillan. URL: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4605612/mod_resource/content/1/The-Coordination-of-Public-Sector-Organizations-Shifting-Patterns-of-Public-Management%20%281%29.pdf
15. Braun, D. Organizing the political coordination of knowledge and innovation policies. *Science and Public Policy*, 2008, 35, 227–239. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.835.172&rep=rep1&type=pdf>
16. Davoudi & M. Johnson. Preconditions of coordination in regional public organizations. *Public Management Review*, 2022 0:0, pages 1–25. URL: <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2134915>
17. Heywood, Andrew. Key concepts in Politics / Palgrave key concepts series. – Houndmills, Basingstoke (England): Palgrave Macmillan, 2000. P. 19.
18. Hill, M. Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice. / Hill M., Hupe P. L.: Sage Publication, 2003. P. 98
19. Metcalfe, L. International Policy Co-ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 1994, 60: 271–290.
20. Nachane, D.M. Optimization methods in multilevel systems: a methodological survey. «*Eur. J. Oper. Res.*», 1985, 1. P. 25–38
21. Peters B. Guy (2018). The challenge of policy coordination, *Policy Design and Practice*, 1:1, 1–11, DOI: [10.1080/25741292.2018.1437946](https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946). URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2018.1437946?scroll=top&needAccess=true>
22. Peters, B. G. Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination. Lawrence: University Press of Kansas, 2015. URL: <https://www.researchgate.net/publication/308005768>
23. Philipp Trein, Iris Meyer, & Martino Maggetti. The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, volume 21, 2019, Issue 4. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13876988.2018.1496667?scroll=top&needAccess=true>
24. Pierre J., & Peters B.G. Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios. London, 2005. P. 78. URL: <https://link.springer.com/book/10.1057/9780230512641>

Стаття надійшла до редакції 20.09.2023

Стаття рекомендована до друку 20.10.2023

Valentin Suvorov, 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
ORCID ID: <http://orcid.org/0009-0002-0196-4269> e-mail: vip.suvorov@gmail.com

COORDINATION AS A MECHANISM FOR IMPLEMENTING THE CONCEPT OF MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN UKRAINE

Abstract. The article examines the essence and features of coordination as a mechanism for implementing the concept of multi-level governance, the definition of methodological approaches to the use of methods and means of horizontal and vertical coordination in the system of multi-level governance in Ukraine. It was found that the complex mechanism of coordination in the multi-level management system is based on the applied aspect of the hierarchy of coordination goals and involves the use of a number of methods and means of achieving its goals based on the principles of coordination, which should include: interconnection and simultaneity, hierarchical subordination, coordination, balance, balance, redundancy, unity of commands and actions, etc. At the same time, the methods and means of coordination can be such as: visa and other forms of mutual control, distribution of tasks according to the management hierarchy, creation of committees and commissions, meetings between departments, dissemination of information, negotiations, direct observation, development of rules, procedures, schedules, norms, plans, etc.

On the basis of research concerning coordination mechanisms in complex hierarchical systems, it was determined that the triune coordination system is based on: restrictions - narrowing of the set of known connections, which includes: instructions (norms) and standardization (sets of standard operations); informing - expansion of the set of known connections, which includes: vertical and horizontal communications using the entire set of available information and forms of communications; purely coordination - it is based on a balance between narrowing and expanding a set of known connections, which allows you to use reference information and focus it on the performance of certain tasks (from the decomposition of the general task) in order to fulfill certain indicators (criteria) with the help of both standard operations and other forms of communications.

Using the process and project approach in establishing effective coordination, the process of algorithmization and the demonstration of a step-by-step algorithm for solving complex problems to the subjects of program implementation and project executors with the receipt of feedback from this link in the form of finding out how much is quite important tasks are adequate from the point of view of coordination with executors in conditions of multitasking regarding priorities, availability of resources, deadlines, etc. At the same time, a condition for solving complex problems with the help of establishing an effective coordination system is their decomposition into appropriate sub-tasks and the selection of adequate methods and means of their solution in the specified time.

It is proven that the improvement of the complex mechanism of coordination between all subjects of institutional interaction is an important component of solving practical problems of multi-level management. As for the role of the coordinator, who is a key subject of the hierarchical system responsible for coordinating the activities of various decision-making centers, he should emphasize and focus not on the current state of the coordination objects of the lower level, but on specific, primarily intermediate results of their work, determined in

the form of certain indicators at the corresponding stages of the implementation of programs and projects for a clear period of time. This will make it possible to increase the effectiveness of coordination and make reasoned decisions related to the choice of the current coordinating action depending on the tactical situation in conditions of uncertainty.

Key words: *multi-level governance, complex coordination mechanism, complex hierarchical systems, vertical and horizontal coordination, governmental and non-governmental institutions, European integration of Ukraine.*

In cites: Suvorov, V. P. (2023). Coordination as a Mechanism for Implementing the Concept of Multi-Level Governance in Ukraine. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (77), 54–69. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-04> [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Bereza. A.V. (2014). Post-NPU reforms and democracy. *Actual problems of politics*, 51, 43–50. URL: http://app.nuoua.od.ua/archive/51_2014/7.pdf [in Ukrainian].
2. Decyk. O.P. (2019). Conceptual diagram of the organization of the mechanism of coordination of actions in the field of public diplomacy. *Public administration: traditions, innovations, global trends: materials of the All-Ukrainian Science and Practice. conf. for international participation* (October 11). Odesa: ORIPA NAPA, 324 [in Ukrainian].
3. Karamyshev. D.V. (2004). The concept of innovative transformations: an interdisciplinary approach to the reform of the health care system (state-management aspects): [Monograph] Kharkiv, KhaRI NAPA «Magistr», 304 [in Ukrainian].
4. Katrenko. A.V., & Savka I.V. (2008). Mechanisms of coordination in complex hierarchical systems, 156–166. URL: <https://science.lpnu.ua/sisn/all-volumes-and-issues/volume-631-2008/mehanizmi-koordinaciyi-u-skladnih-iierarhichnih-sistemah> [in Ukrainian].
5. Coordination of the reconstruction and recovery process with the policy of regional development in Ukraine. Analytical document: «U-LEAD with Europe» program. Responsible: Bastian Feigel, director of the GIZ «U-LEAD with Europe» Program. Editorial board: Andrey Horvath, Olena Kalinina, Manuel Haag, Lyubitsa Koshelyuk, Maryana Semenyshyn, Ruslan Popyuk. Kyiv, 2023, 53. URL: <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1293/Analitika.pdf> [in Ukrainian].
6. Mudrenko, N. V. (2019). Coordination in the focus of modern European science of public administration. *Public administration: traditions, innovations, global trends: materials of the All-Ukrainian science and practice. conf. for international participation* (October 11). Odesa, ORIPA NAPA, 324 [in Ukrainian].
7. On the principles of state regional policy: Law of Ukraine dated February 5, 2015 No. 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> [in Ukrainian].
8. On the formation of the Interdepartmental Commission on Popularization of Ukraine in the World: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of June 7, 2017 No. 467 / Cabinet of Ministers of Ukraine. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/467-2017> [in Ukrainian].
9. On the formation of the Interdepartmental Coordination Commission on Regional Development: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 16, 2015 No. 714. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF#n9> [in Ukrainian].
10. Charter for Multi-level Governance in Europe, adopted by the EU Committee of the Regions on April 3, 2014. URL: <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/mlg-charter/en.pdf> [in Ukrainian].

11. Shcherbak, V. O. (2018). Merezheve upravlinnia, yak skladova bahatorivnevoho vriaduvannia. *International Academy Journal Web of Scholar*, 9(27). doi: 10.31435/rsglobal_wos/30092018/6124 [in Ukrainian].
12. Bevir, M. (2009). Key Concepts in Governance. London, 56. URL: <https://doi.org/10.4135/9781446214817> [in English].
13. Bolleyer, N., & Börzel, T. A. (2010). Non-hierarchical Coordination in Multilevel Systems. *European Political Science Review*, 2: 157–185. URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/abs/nonhierarchical-policy-coordination-in-multilevel-systems/9CD0D70B20C5AC264265E60F1A0A14F5> [in English].
14. Bouckaert, G., Peters, B. G. & Verhoest K. (2010). The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management. Basingstoke: Macmillan. URL: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4605612/mod_resource/content/1/The-Coordination-of-Public-Sector-Organizations-Shifting-Patterns-of-Public-Management%20%281%29.pdf [in English].
15. Braun, D. (2008). Organizing the political coordination of knowledge and innovation policies. *Science and Public Policy*, 35, 227–239. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.835.172&rep=rep1&type=pdf> [in English].
16. Davoudi & Johnson, M. (2022). Preconditions of coordination in regional public organizations. *Public Management Review* 0:0, pages 1-25. URL: <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2134915> [in English].
17. Heywood Andrew (2000). Key concepts in Politics / Palgrave key concepts series. Houndmills, Basingstoke (England): Palgrave Macmillian, 19 [in English].
18. Hill M. (2003). Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice. London: Sage Publication, 98 [in English].
19. Metcalfe, L. (1994). International Policy Co-ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 60, 271–290 [in English].
20. Nachane D.M. (1985). Optimization methods in multilevel systems: a methodological survey. «*Eur. J. Oper. Res.*», 1, 25-38 [in English].
21. Peters, B.Guy (2018). The challenge of policy coordination, *Policy Design and Practice*, 1:1, 1- 11, DOI: 10.1080/25741292.2018.1437946 URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2018.1437946?scroll=top&needAccess=true> [in English].
22. Peters, B. G. (2015). Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination. Lawrence: University Press of Kansas. URL: <https://www.researchgate.net/publication/308005768> [in English].
23. Philipp Trein, Iris Meyer, & Martino Maggetti (2019). The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* Volume 21, Issue 4. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13876988.2018.1496667?scroll=top&needAccess=true> [in English].
24. Pierre, J., & Peters, B.G. (2005). Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios. London, P. 78. URL: <https://link.springer.com/book/10.1057/9780230512641> [in English].

The article was received by the editors 20.09.2023

The article is recommended for printing 20.10.2023

Корнева Ольга Сергіївна

аспірантка кафедри права, національної безпеки та європейської інтеграції
Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-2985-0071>
e-mail: olhakor81@gmail.com

ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ В ОРГАНАХ СУДОВОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ДОВІРИ НАСЕЛЕННЯ

Анотація. У статті розкрито особливості публічно-управлінської діяльності в системі органів судової влади України. Встановлено, що ця діяльність реалізується різноманітними суб'єктами, до яких відносяться працівники апаратів судів; співробітники Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь; Служби судової охорони; працівники Вищої кваліфікаційної комісії України; Національної школи суддів України тощо. Проведено групування чинників (факторів), які впливають на вектори розвитку публічно-управлінської діяльності в органах судової влади України за умов воєнного стану. Виділено дві групи факторів: основні та неосновні. Головна роль публічно-управлінської діяльності в органах судової влади полягає в забезпеченні функціонування інституційних органів судової влади та реалізації механізмів держави з утвердження верховенства права.

Встановлено залежність публічно-управлінської діяльності в органах судової влади від ефективності системи публічного управління в цілому.

Висвітлюючи основні чинники, у статті наголошено на тому, що ефективність публічно-управлінської діяльності органів судової влади залежить від: 1) результативності впровадження європейських принципів належного врядування; 2) підвищення довіри населення до органів судової влади; 3) цифровізації управлінських процесів у судах; 4) подолання наслідків бойових дій на деокупованих територіях та відновлення системи правосуддя.

З'ясовано неосновні чинники, перелік яких може бути продовжений. До них віднесено: 1) достатнє фінансування органів, установ та підприємств судової влади; 2) достатнє кадрове забезпечення управліннями апаратів судів та органів, установ та підприємств судової влади; 3) рівень оплати праці працівників апаратів судів та органів, установ та підприємств судової влади; 4) оновлення організаційно-правових засад публічно-управлінської діяльності в органах судової влади; 5) оновлення комунікативних зв'язків співробітників судів та інших органах судової влади з медіа, фізичними та юридичними особами; 6) доступність правосуддя для інвалідів та інших маломобільних груп населення; 7) удосконалення системи документообігу в судах і органах правосуддя; 8) посилення контролю за публічно-управлінською діяльністю в органах судової влади.

© Корнева О. С., 2023



This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

Ключові слова: *судоустрій, органи судової влади, судове адміністрування, публічно-управлінська діяльність, довіра населення, принципи*

Як цитувати: Корнева О. С. Публічно-управлінська діяльність в органах судової влади України у контексті підвищення рівня довіри населення. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 2 (77). С. 70–82. <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-05>

Вступ. В умовах воєнного стану питання механізмів гарантування прав людини, установа способів їхнього втілення в суспільстві супроводжуються жвавими дискусіями. Найважливішим способом гарантування дотримання прав людини в будь-якій країні є ефективне функціонування системи судоустрою, органів суддівського врядування та самоврядування, публічно-управлінської діяльності в судах. Тому навіть у воєнні часи наша держава продовжує впроваджувати принципи верховенства права, забезпечувати незалежність інститутів правосуддя від будь-якого політичного впливу, посилювати їхню підзвітність суспільству. Це є важливий чинник європейської інтеграції, дванадцятий принцип SIGMA (спільної ініціативи Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) і Європейського Союзу (ЄС), яка фінансується в основному Європейським Союзом) [25].

За сучасних умов питання розвитку органів судової влади не втрачає актуальності, оскільки забезпечення громадянам можливості користуватися судовим захистом у разі порушення їх конституційних прав є невід'ємною частиною боротьби нашої держави за існування. Особливо в цей час, коли активно впроваджуються в управлінську діяльність принципи Кодексу доброго адміністрування (належного врядування), що встановлює принципи та правила, які повинні бути застосовані органами публічної влади у їхніх відносинах з приватними особами з метою забезпечення доброго адміністрування (належного врядування) [26], публічно-управлінська діяльність в органах судової влади має вдосконалюватися з метою підвищення рівня довіри населення до органів судової влади.

Сучасний стан суспільства характеризується розширенням конфліктного простору, підвищенням напруженості у суспільних відносинах між органами судової влади і громадськістю. Саме через це актуалізуються питання вдосконалення механізму взаємодії судових інституцій з громадськими об'єднаннями та активними громадянами.

Метою нашого дослідження є обґрунтування напрямків трансформації управлінських процесів в органах судової влади та виявлення чинників, які впливають на таку трансформацію.

Предметом дослідження виступають управлінські відносини органів судової влади. **Об'єктом** дослідження є зовнішні та внутрішні фактори впливу на публічно-управлінську діяльність в органах судової влади. **Методологія** дослідження поєднує комплекс сучасних філософських, загальнонаукових, спеціально-наукових методів пізнання, включаючи діалектичний, системний, структурно-функціональний, групування тощо. Під час опрацювання наукових джерел і

законодавства з метою повного вивчення предмета дослідження, висвітлення його властивостей було використано метод аналізу.

Огляд літератури. Питання управлінських процесів в системі правосуддя досліджували Бзова Л. Г., Овчаренко О. М., Руденко М. В., Смалюк Р., Філатов В. В., Щербанюк О. В. [13; 16; 20; 21] та інші. Аналіз наукових напрацювань дозволяє виокремити напрямки, які не охоплюються наявними дослідженнями:

- визначення сутності, принципів та векторів розвитку публічно-управлінської діяльності в органах судової влади;
- визначення механізмів реалізації публічно-управлінської діяльності в органах судової влади;
- з'ясування змісту та вимог, які висуваються до управлінських рішень у сфері правосуддя;
- методології громадського контролю за публічно-управлінською діяльністю в органах судової влади;
- дослідження моніторингу та якості послуг, які надаються в системі правосуддя тощо.

Виклад матеріалу. Конституцією України суди визначено як суб'єктів, що здійснюють правосуддя в Україні. Сьогодні забезпечується реалізація цього виду діяльності держави великою кількістю суб'єктів за використання різноманітних механізмів. Суди та інші органи судової влади виконують разом основну мету – здійснення правосуддя. Але не всі з них реалізують правосуддя. Забезпечувальний механізм правосуддя є дещо відмежований від професійної діяльності суддів. Має власні сутнісні характеристики, принципи діяльності та вектори розвитку. Саме через це виникає можливість досліджувати відособлено від «діяльності судді» управлінський механізм, який забезпечує правосуддя в Україні, який має постійну комунікацію з населенням України та підлягає контролю з боку суспільства.

Управлінські відносини в сфері правосуддя досліджували вітчизняні та зарубіжні представники науки. Групувалися такі відносини у певні групи цими авторами з використанням різних назв: «управління в судах», «судове адміністрування», «судове управління» тощо. З урахуванням останніх тенденцій розвитку управлінських відносин в судах, підвищення ролі громадськості в процесах формування судів, притягнення до відповідальності суддів, здійснення судового самоврядування тощо, з'явилася потреба підкреслити значення євроінтеграційних та демократичних перетворень у досліджуваній сфері і визначити її як «публічно-управлінську діяльність в органах судової влади України» (далі – публічно-управлінська діяльність в ОСВ). Таке визначення сфери управлінських відносин є відносно новим для управлінської науки, хоча назва «публічно-управлінська діяльність» уже використовується в інших галузях суспільного розвитку.

О. В. Михайловська зазначає з цього приводу, що: «Публічно-управлінська діяльність є складним системним утворенням, що перебуває у процесі розвитку та демократичних змін у нашій державі, аналіз яких допоможе виявити потенційні складники ефективного здійснення такого управління» [7, с. 6]. Погоджуючись із зробленим висновком авторкою слід підкреслити, що сучасні управлінські відносини мають саме «публічно-управлінський» характер, а не «дер-

жавно-управлінський». Це пов'язано з тим, що відбувається зміна пріоритетів у правовідносинах між державою та особою, проводиться глибока переоцінка характеру взаємодії між державними органами та приватними (фізичними та юридичними) особами. Надання різних послуг громадянам або юридичним особам органами публічної влади – це новий формат оцінки їх взаємовідносин.

Публічноуправлінська діяльність в системі правоохоронних органів розглядається науковцями як «... діяльність органів державної влади, державних установ і організацій, органів місцевого самоврядування, а також у частині виконання окремих функцій – громадських об'єднань щодо реалізації конституційно-правових норм, що регулюють найбільш важливі суспільні відносини у сфері громадської безпеки і охорони громадського порядку ...» [6, с.26]. Виходячи із запропонованого підходу та власних спостереженнях авторки можна констатувати, що у контексті сучасної управлінської науки під час дослідження публічно-управлінської діяльності в органах судової влади акцентувати увагу слід на організаційно-правових засадах, механізмах реалізації та ефективності здійснення в конкретних часових і територіальних межах. Задача науковця, з нашої точки зору, полягає і в окресленні напрямків розвитку цих управлінських відносин, обґрунтуванні механізмів підвищення якості послуг, які надаються в сфері правосуддя.

Публічно-управлінська діяльність в ОСВ реалізується різноманітними суб'єктами, до яких відносяться працівники апаратів судів; співробітники Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь; Служби судової охорони; працівники Вищої кваліфікаційної комісії України, Національної школи суддів України тощо.

Правове регулювання цього виду управлінської діяльності здійснюється за допомогою законів, кодексів, підзаконних і локальних правових актів. Основним джерелом регулювання є Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [12].

Фінансування публічно-управлінської діяльності в ОСВ забезпечують органи виконавчої влади, а основним джерелом доходу визначено судовий збір.

Трансформаційні процеси публічно-управлінської діяльності в ОСВ в умовах воєнного стану об'єктивно зумовлено багатьма факторами. Розподілимо їх на дві групи: головні і другорядні.

Першу групу факторів (або чинників) утворюють:

1. Наближення принципів публічно-управлінської діяльності в ОСВ до принципів управління в Європейському Союзі.

Законодавче регулювання та політичні інструменти, які приймаються провідними міжнародними організаціями, такими як ООН, ЄС, Рада Європи та ОЕСР, ґрунтуються на основних принципах, що становлять основу публічного управління в демократичних країнах світу.

Встановлення принципів, які становлять фундаментальну основу для розвитку публічно-управлінської діяльності в ОСВ в контексті європейської інтеграції, вимагає перегляду цільових орієнтирів, це є обов'язковою передумовою для приєднання України до ЄС.

Європейські цінності не лише абстрактні ідеї, але мають конкретне відображення у писаних правових джерелах. Наприклад, це – Кодекс доброго адмі-

ністрування (належного врядування) [2] та Європейська етична хартія про використання штучного інтелекту в судовій системі [23] тощо.

Державна влада вживає значних зусиль для закріплення цінностей демократії, прав людини і свободи в національному законодавстві України, послідовного упровадження європейських цінностей в сфері правосуддя [11]. Однак сучасна дійсність свідчить про те, що реформи в країні рухаються повільно, не проводиться судова реформа, боротьба з корупцією залишається малоефективною тощо [14]. Тому для наближення управлінської діяльності в судовій системі України до європейських цінностей важливо визначити принципи такої діяльності.

Принципи є специфічними поняттями, і їхня суть полягає не тільки в самій закономірності або взаємозв'язку, а в розумінні цих аспектів тими, хто їх реалізує. Принципи публічно-управлінської діяльності в ОСВ виникають на основі узагальнення об'єктивних законів, що існують в управлінській сфері правосуддя, та загальних характеристик, спільних ознак і особливостей, які визначають загальну спрямованість управлінської діяльності в системі правосуддя.

У наукових джерелах виділяють декілька підходів до класифікації принципів публічного управління. Планування, аналіз можливостей і методів досягнення мети суб'єктами публічно-управлінської діяльності в ОСВ здійснюється на основі принципів системної організації:

1. Забезпечення єдності системи органів державної влади.
 2. Організація управління на основі територіально-галузевого підходу.
 3. Установлення різноманітних організаційних зв'язків.
 4. Відповідність місцям в ієрархічній структурі органів діяльності їх елементів (методів, форм, стадій).
 5. Делегування повноважень і відповідальності.
 6. Поєднання принципів єдиноначальності та колегіальності.
 7. Лінійно-функціональна (штабна) організація структури управління.
- Класифікація за цільовим принципом наведена в рисунку 1.

Публічно-управлінська діяльність в ОСВ підпорядковується також принципам структурно-процесуального та структурно-функціонального характеру, які досліджувалися раніше в наукових і науково-методичних працях [2; 3; 9; 10; 15; 17].

Принцип доброчесності у сфері публічно-управлінської діяльності в ОСВ включає в себе певні аспекти. *По-перше*, це принципи проходження державної служби в органах судової влади (публічність, професійність, політична нейтральність тощо). *По-друге*, підґрунтям доброчесності є набір моральних та етичних норм, які впливають на виконання посадовими особами своїх обов'язків і встановлюють моделі їхньої діяльності. *По-третє*, існує прямиий зв'язок між доброчесністю та антикорупційною політикою, яка спрямована на запобігання корупційним порушенням у сфері правосуддя. А це в свою чергу вимагає захисту публічних інтересів та відмову від особистих інтересів під час виконання своїх службових обов'язків. Для результативного функціонування системи запобігання корупційним або пов'язаних з корупцією правопорушень, необхідним є належне інформаційне, правове, матеріальнотехнічне, морально-етичне та інше забезпечення діяльності органів судової влади [19, с. 166]. Універсальний характер прин-

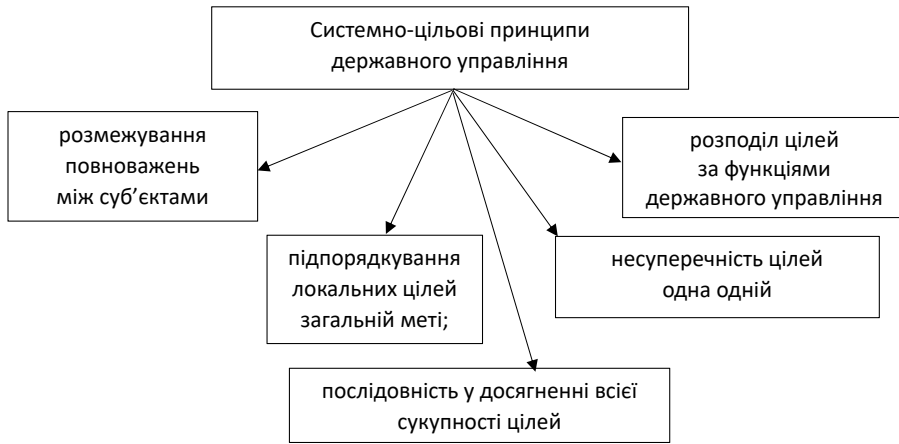


Рис. 1. Види принципів управління за цільовою ознакою [використано джерело]
Fig. 1. Types of management principles by target feature [source 2 used]

ципу доброчесності дає можливість у подальшому закріпити його в законодавчих актах і розглядати його як різновид системно-цільового принципу управління.

2. Необхідність змін, що викликана внутрішніми обставинами (незадоволення населення якістю послуг, які надаються в межах публічно-управлінської діяльності в ОСВ; цифровізація управлінських процесів тощо).

Виходячи з наведеного можна стверджувати, що удосконалення публічно-управлінської діяльності в ОСВ має відбуватися в напрямку ефективного управління, яке розглядалося як наукова категорія у багатьох працях [2; 3; 5; 7; 9; 10; 17; 18; 22], а також у міжнародних документах і методичках. Так, у методичних вказівках «RADAR» розкриваються принципи ефективного управління, а управління (Governance) визначено як систему управління та контролю в організації, яка використовується для реалізації нею своїх юридичних, фінансових, етичних та загальних функцій щодо належного врядування [переклад наш – О.К., с.55]. Ці принципи цілком можуть бути транспоновані в сферу публічно-управлінської діяльності в ОСВ.

Аналіз матеріалів соціологічних досліджень та звітів Державної судової адміністрації України [4] свідчить про відокремленість двох внутрішніх факторів, які мають особливу актуальність за сучасних умов. Це: 1) низький рівень довіри населення до органів судової влади, про який іде мова у Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, затвердженої Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021 [11]; 2) цифровізація управлінських процесів, електронне правосуддя та використання штучного інтелекту у цій сфері [1; 16; 22; 24].

На внутрішні процеси публічно-управлінської діяльності в ОСВ впливають й інші фактори, але вони за сучасних умов носять другорядний, неосновний характер.

16 травня 2023 року Пленум Верховного Суду у зв'язку з оприлюдненням у засобах масової інформації повідомлення Національного антикорупційного

бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури повідомлення про ймовірне вчинення Головою Верховного Суду корупційних діянь, заподіянням шкоди авторитету Верховного Суду та зниженням довіри громадян до суду, на підставі статті 41 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» висловив недовіру Голові Верховного Суду та достроково припинив його повноваження. Це стало безпрецедентною в історії української держави подією, яка істотно зашкодила авторитету та суспільній довірі до інституцій судової влади.

3. Бойові дії на деяких територіях України.

24 лютого 2022 року в Україні оголошено воєнний стан у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти Української держави та Українського народу. В умовах військової агресії суспільство особливо гостро відчуває питання справедливості та несправедливості. Навіть при розгляді Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду, аналізуючи питання реалізації Закону України «Про адміністративні послуги», підкреслюється необхідність суб'єктів публічного адміністрування дотримуватися «... принципів законності та юридичної визначеності, відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, неупередженості та справедливості...» [8]. Тож суспільство, яке веде невпинну боротьбу з ворогом, гостро реагує на порушення принципу верховенства права, оскільки правова визначеність спрямована на чіткість та передбачуваність правового статусу особи, дій органів державної влади, їх посадових та службових осіб, а також справедливості прийнятих ними управлінських рішень.

Перелік неосновних характеристик публічно-управлінської діяльності в ОСВ складає вісім пунктів, перелік яких не є вичерпним.

Перший другорядний чинник розвитку публічно-управлінської діяльності в ОСВ складає фінансування, яке здійснюється не в достатній мірі; близько 90% всього фінансового ресурсу у 2022 році було спрямовано на оплату праці та нарахування на заробітну плату. Такі показники майже тотожні аналогічним показникам за 2021 рік. Можна констатувати постійне недофінансування системи правосуддя останніми роками [4, с. 5]. Це ускладнило і до того важку фінансову ситуацію через воєнні дії у сфері публічно-управлінської діяльності в ОСВ. Потребують постійного фінансування потреби з ремонтів та реконструкції приміщень (які перебувають в аварійному стані, пошкоджені внаслідок бойових дій тощо).

Другий чинний пов'язано з фактичною чисельністю працівників, які задіяні у публічно-управлінській діяльності в ОСВ. У 2022 році встановлено їхнє зменшення на 464 особи [4, с. 4].

Третій чинник характеризує фінансову задоволеність співробітників досліджуваної сфери. У 2022 році встановлено зменшення зарплат. Середній розмір заробітної плати працівників апаратів судів у 2021 році склад 13440 грн, а у 2022 році – 13394 грн [4, с. 6]. Підвищити показник середнього заробітку у 2022 році вдалося через перерозподіл бюджетних асигнувань за рахунок використання суддями права на відпустки без збереження заробітної плати, відшкодування виплат за листками непрацездатності за рахунок публічних коштів, що віднесені до Державного бюджету України.

Четвертий чинник розкриває недосконалість організаційно-правових засад публічно-управлінської діяльності в ОСВ. Такий висновок зроблено з аналізу

виконання Закону України «Про звернення громадян» Державною судовою адміністрацією України у 2022 році. Питома вага звернень стосувалася неналежної роботи судів, неналежної організації роботи територіальних управлінь ДСА, неправомірних дій суддів [4, с. 54].

П'ятий фактор відображає змінюваність характеру та джерел інформації, які використовувалися під час комунікативних зв'язків ОСВ з громадянами та медіа: 1) традиційні джерела інформації певною мірою було обмежено протягом 2022 року; 2) створено нові канали передачі інформації (Телеграм-канал «ДСА України & Судова влада»; інформаційні ролики про відновлення роботи судів на деокупованих територіях тощо).

Шостий фактор впливу на публічно-управлінську діяльність в ОСВ зобов'язує ОСВ гарантувати доступність до правосуддя особам з інвалідністю та іншим маломобільним групам населення.

Сьомий фактор стосується системи документообігу, яка останнім часом є автоматизованою і все більше містить електронних документів, ніж паперових. Загалом можна відзначити, що забезпечення прозорості судової системи в Україні перебуває на дуже високому рівні, оскільки діджиталізація документообігу в органах державної влади стала широко поширеною. Згідно з дослідженням EU Justice Scoreboard 2022, щодо рівня цифровізації системи правосуддя Україна отримала майже 140 балів із максимальних 176, що в цілому є дуже позитивним показником [13].

Восьмий, останній фактор, що виділений нами, відображає систему контролю за публічно-управлінською діяльністю в ОСВ. Особливе значення надається громадському контролю, що впроваджується Громадською радою доброчесності (орган, який перевіряє суддів та кандидатів на відповідність критеріям доброчесності та професійної етики) та іншими суб'єктами громадянського суспільства. Відкритість судової гілки влади важлива для верховенства права та довіри громадян до судів. Прозорість судочинства підтримується відкритими слуханнями, доступом журналістів, комунікацією судів із ЗМІ, публікацією рішень на веб-порталі судової влади. Громадські організації та громадяни відіграють важливу роль у контролі за судами та сприяють формуванню довіри до правосуддя. Такий громадський контроль сприяє виявленню порушень та допомагає очищенню судів від недоброчесних суддів [13, с. 90-91].

Висновки. Основна увага публічно-управлінської діяльності в органах судової влади спрямована на результативність впровадження в сучасних українських умовах європейських принципів належного врядування; підвищення довіри населення до органів судової влади; цифровізацію управлінських процесів у судах; подолання наслідків бойових дій на деокупованих територіях та відновлення системи правосуддя.

На трансформаційні процеси публічно-управлінської діяльності в ОСВ впливають й інші чинники: 1) достатнє фінансування органів, установ та підприємств судової влади; 2) достатнє кадрове забезпечення управлінцями апаратів судів та органів, установ та підприємств судової влади; 3) достатнє фінансово-матеріальне забезпечення працівників апаратів судів та органів, установ та підприємств судової влади; 4) оновлення організаційно-правових засад пу-

блічно-управлінської діяльності в органах судової влади; 5) оновлення комунікативних зв'язків співробітників судів та інших органах судової влади з медіа, фізичними та юридичними особами; 6) доступність правосуддя для інвалідів та інших маломобільних груп населення; 7) удосконалення системи документообігу в судах і органах правосуддя; 8) посилення контролю за публічно-управлінською діяльністю в органах судової влади.

Пріоритетним напрямком дослідження вважаємо питання встановлення принципу добросовісності в сфері правосуддя, що вимагає спільних зусиль не тільки з боку посадових осіб, але й з боку громадськості та законодавця.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Джига Т. В. Сучасний стан, проблеми і перспективи розвитку в Україні електронних адміністративних послуг / Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1716>
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
3. Зарічний О.А. «Добре врядування» як новітня форма участі громадськості у здійсненні публічної влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»: зб. наук. пр. / голова ред.-вид. ради Н. І. Чухрай. Львів : Львівська політехніка, 2015. № 825. С. 142-147.*
4. Звіт про роботу Державної судової адміністрації України за 2022 рік (текстова версія). URL: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/dsa/ZVIT_DSA_UKRAYNA_2022_compressed%20\(1\)_compressed_compressed.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/dsa/ZVIT_DSA_UKRAYNA_2022_compressed%20(1)_compressed_compressed.pdf)
5. Колотуха К. А., Краковська А. Є. Поняття та зміст адміністративних послуг. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. № 82. С. 49–56.
6. Кучеровський О. О., Хоміч Ю.Г., Баштанник В. В. Публічноуправлінська діяльність правоохоронних органів в системі забезпечення національної безпеки. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 2. 2022. С. 22-27. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.2.3>
7. Михайловська О. В. Публічно-управлінська діяльність за умов демократичних змін. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 4 (27). С. 5 – 9.
8. Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (актуальна практика): Рішення, внесені до ЄДРСР за лютий 2023 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/oglyady/Oglyad_KAS_02_2023.pdf
9. Основи правового забезпечення державного управління : навч. посіб. / уклад. М. О. Кушнір. Київ : ВПЦ АМУ, 2011. 112 с.
10. Основи публічного адміністрування: навч. посіб. / за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Вид. 2-ге. Харків : Право, 2021. 238 с.
11. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки : Указ Президента України від 11.06.2021 р. № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>
12. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 31. Ст.545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/1402-19>
13. Руденко М.В., Овчаренко О.М. Відкритість судової гілки влади та її підзвітність суспільству як важливі гарантії забезпечення верховенства права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 85–93. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-6/18>

14. Сахань О. М., Шевчук Н. В. Європейські цінності як запорука процвітання суспільства: український вибір. *Вісник Національного університету Юридична академія України імені Ярослава Мудрого*. Серія: Політологія. 2018. № 2. С. 177–196. DOI: 10.21564/2075-7190.37.133580
15. Сітар Д. Принципи як основа формування системи повноважень публічної адміністрації. *Порівняльно-аналітичне право – електронне наукове фахове видання юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*. 2019. № 6. С. 329–331. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/PAP_6_2019.pdf
16. Смалюк Р. Доступність, діджиталізація, довіра: 3Д українського правосуддя на шляху до ЄС / Реанімаційний пакет реформ. URL: <https://rpr.org.ua/news/dostupnist-didzhytalizatsiia-dovira-3d-ukrainskoho-pravosuddia-na-shliakhu-do-yes/>
17. Стеценко С. Г. Сучасний погляд на предмет адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 20–26.
18. Стрельченко О. Г., Бухтіярова І. Г., Бухтіяров О. А. Доктринальна характеристика суб'єктів публічної адміністрації: сучасний вимір у рамках європеїзації суспільства. *Правова позиція*. 2022. № 2 (35). С. 22–26. URL: <http://biblio.umf.dp.ua/jsui/bitstream/123456789/5241/1/4.pdf> DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2022-2.4>
19. Топчій В., Шкелебей В., Супрун Т. Публічно-правова протидія корупції : навч. посіб. Вінниця : ТОВ «Нілан-ЛТД», 2016. 208 с. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a78a2969-4ad5-4b7f-9b20-d4cc25d1fb61/content>
20. Філатов В. В. Роль міжнародного права у сфері прав людини в концепції перехідного правосуддя. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18. Економіка і право*. 2022. № 37. С. 46–50. DOI <https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series18.2022.37.07>
21. Щербанюк О. В., Бзова Л. Г. Застосування принципу юридичної визначеності при розгляді адміністративних справ. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2022. Вип. 70. С. 364–367.
22. Щербина Є. М. Характеристика процедури надання електронних послуг в системі публічних послуг в Україні. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 4. С. 185–189. URL: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.4.28>
23. E-Government Survey. The Future of Digital. Government – 2022 / United Nations. New York, 2022. URL: <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>
24. European ethical Charter on the use of Artificial Intelligence in judicial systems and their environment. Adopted at the 31st plenary meeting of the CEPEJ (Strasbourg, 3–4 December 2018). URL: <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c>
25. PRINCIPLES AS A BASIS FOR FORMING THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITY. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration-nov2014.pdf>
26. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies). URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://rm.coe.int/16807096b9>
27. The EFQM Model. Revised 2nd edition (Now includes additional information on Use Cases, RADAR Guidelines and Scoring Profiles) / EFQM. 2021. URL: <https://mailchi.mp/73aee6f4941d/6fmwnr14te>

Стаття надійшла до редакції 20.09.2023

Стаття рекомендована до друку 20.10.2023

O lha Korneva, postgraduate student of the Department of Law, National Security and European Integration, Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration», V. N. Karazin Kharkiv National University, 4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-2985-0071> e-mail: olhakor81@gmail.com

PUBLIC-MANAGEMENT ACTIVITIES IN THE JUDICIAL AUTHORITIES OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF INCREASING THE LEVEL OF PUBLIC CONFIDENCE

Abstract. The article reveals the peculiarities of public-management activities in the system of judicial authorities of Ukraine. It has been established that these activities are implemented by various entities, which include court administration staff; staff of the State Judicial Administration of Ukraine and its territorial departments; the Court Security Service; staff of the Higher Qualification Commission of Ukraine; the National School of Judges of Ukraine, etc.

Grouping of factors that affect the vectors of the development of public-management activities in the judicial authorities of Ukraine under the conditions of martial law has been carried out. Two groups of factors have been distinguished: principal and non-principal. The main role of public-management activities in the judicial authorities is to ensure functioning of the institutional bodies of the judicial authorities and implementation of the mechanisms of the state to establish the supremacy of law.

Dependence of public-management activities in judicial authorities on the effectiveness of the public management system as a whole has been established.

Highlighting the principal factors, the article emphasizes that the effectiveness of public-management activities of judicial authorities depends on: 1) the effectiveness of the European principles of good governance implementation; 2) increasing public confidence in judicial authorities; 3) digitization of the administrative processes in courts; 4) overcoming the consequences of hostilities in de-occupied territories and restoring the system of justice.

Non-principal factors have been identified, the list of which can be continued. These include: 1) sufficient financing of judicial authorities' bodies, institutions and agencies; 2) sufficient staffing of court administration and bodies, institutions and agencies of judicial authorities with managers; 3) the level of remuneration of the court administration staff as well as bodies, institutions and agencies of the judicial authorities; 4) updating the organizational and legal principles of public-management activities in judicial authorities; 5) updating the communicative relations of the court staff and other judicial authorities with the media, individuals and legal entities; 6) access to justice for the disabled and other people with limited mobility; 7) improvement of the document circulation system in courts and bodies of justice; 8) strengthening of control over public-management activities in judicial authorities.

Key words: *court system, judicial authorities, judicial administration, public administration, public-management activity, public trust, principles*

In cites: Korneva, O. S. (2023). Public-Management Activities in the Judicial Authorities of Ukraine in the Context of Increasing the Level of Public Confidence. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (77), 70–82. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-05> [in Ukrainian].

REFERENCE:

1. Dzhiga, T. V. Current state, problems and prospects for the development of electronic administrative services in Ukraine / National Institute for Strategic Studies. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1716> [in Ukrainian].
2. Encyclopedic dictionary of public administration (2010) / compiled by Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mykhnenko, and others. ; eds. Yu. V. Kovbasyuk, V. P. Troshchinsky, Yu. P. Surmin. Kyiv : NAPA, 820 [in Ukrainian].
3. Zarechniy, O. A. (2015). "Good Governance" as a new form of public participation in the exercise of public authorities. *Bulletin of Lviv Polytechnic National University. Series: Legal Sciences*. 825, 142–147 [in Ukrainian].
4. Report on the work of the State Judicial Administration of Ukraine for 2022 (text version). URL: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/dsa/ZVIT_DSA_UKRAYNA_2022_compressed%20\(1\)_compressed_compressed.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/dsa/ZVIT_DSA_UKRAYNA_2022_compressed%20(1)_compressed_compressed.pdf)
5. Kolotukha, K. A., & Krakowska, A. Ye. (2020). Concept and content of administrative services. *The Journal of Eastern European Law*, 82, 49–56 [in Ukrainian].
6. Kucherovskyi, O. O., Khomich, Yu. H., & Bashtannyk, V. V. (2022). Public administration activities of law enforcement agencies in the system of national security. *Dnipro Scientific Journal of Public Administration, Psychology, Law. Section 1 Public Administration*. №2. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.2.3> [in Ukrainian].
7. Mykhailovska, O. V. (2020). Public-management activity in the conditions of democratic change. *Public administration and customs administration*, 4 (27), 5 – 9. [in Ukrainian].
8. Review of the judicial practice of the Administrative Court of Cassation as part of the Supreme Court (up-to-date practice). URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/oglyady/Oglyad_KAS_02_2023.pdf [in Ukrainian].
9. Basics of legal support of state administration (2011) / compiled by M. O. Kushnir. Kyiv, 112 [in Ukrainian].
10. Basics of public administration (2021) / by ed. N. P. Matyukhina. 2nd ed. Kharkiv : Pravo, 238 [in Ukrainian].
11. About the Strategy for the Development of the Justice System and Constitutional Judiciary for 2021-2023: Decree of the President of Ukraine № 231 (2021, June 11). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text> [in Ukrainian].
12. On the Judiciary and the Status of Judges : Law of Ukraine № 1402-VIII (2016, June 2). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/1402-19> [in Ukrainian].
13. Rudenko, M., & Ovcharenko, O. (2023). The openness of the judicial branch of government and its accountability to society as important guarantees of ensuring the rule of law. *Juridical scientific and electronic journal*. 6, 85–93. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-6/18> [in Ukrainian].
14. Sakhan, O. M., & Shevchuk, N. V. (2018). European values as the key to prosperity of society: Ukrainian choice. *The Bulletin of Yaroslav Mudryi National Law University. Series: Philosophy, philosophy of law, political science, sociology*, 2, 177–196. DOI: 10.21564/2075-7190.37.133580 [in Ukrainian].
15. Sitar, D. (2019). Principles as a basis for forming the system of Public Administration authority. *Comparative and analytical law*, 6, 329-331. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/PAP_6_2019.pdf [in Ukrainian].

16. Shyiovych, S.Ya. (2023). Ensuring the quality of public services. *Scientific Journal of Lviv State University of Internal Affairs. Law*, 3, 124–131. URL: <http://journals.lvduvs.lviv.ua/index.php/law/article/view/634> [in Ukrainian].

17. Stetsenko, S. G. (2016). Modern view of the subject of administrative law. *Public law*, 1, 20–26. [in Ukrainian].

18. Strelchenko, O., Bukhtiyarova, I., & Bukhtiyarov, O. (2022). Doctrinal characteristics of subjects of public administration: a modern dimension within the Europeanization of society. *Legal Position*, 2 (35), 22–26. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/5241/1/4.pdf> DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2022-2.4> [in Ukrainian].

19. Topchiiy, V., Shkelebeiy, V., & Suprun, T. (2016). Public and legal counteraction to corruption. Vinnitsa: Nilan-LTD, 208. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a78a2969-4ad5-4b7f-9b20-d4cc25d1fb61/content> [in Ukrainian].

20. Filatov, V. V. (2022). The role of international law in the field of human rights in the concept of transitional justice. *Scientific journal of the M.P. Dragomanov National Pedagogical University. Series 18. Law*, 37, 46–50. DOI: <https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series18.2022.37.07> [in Ukrainian].

21. Shcherbanyuk, O., & Bzova, L. (2022). Application of the principle of legal significance when considering administrative cases. *Uzhhorod National University Herald. Series: Law*, 70, 364–367. [in Ukrainian].

22. Shcherbyna, E. M. (2022). Characteristics of the procedure for providing electronic services in the system of public services in Ukraine. *Dnipro scientific journal of public administration, psychology, law*, 4, 185–189. URL: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.4.28> [in Ukrainian].

23. E-Government Survey (2022). The Future of Digital. Government / United Nations. New York, URL: <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf> [in English].

24. European ethical Charter on the use of Artificial Intelligence in judicial systems and their environment. Adopted at the 31st plenary meeting of the CEPEJ (Strasbourg, 3-4 December 2018). URL: <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c> [in English].

25. Principles as a Basis for Forming the System of Public Administration Authority. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration-nov2014.pdf> [in English].

26. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies). URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://rm.coe.int/16807096b9> [in English].

27. The EFQM Model (2021). Revised 2nd edition (Now includes additional information on Use Cases, RADAR Guidelines and Scoring Profiles) / EFQM. URL: <https://mailchi.mp/73aee6f4941d/6fmwnr14te> [in English].

The article was received by the editors 20.09.2023

The article is recommended for printing 20.10.2023

Розділ 2

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

<http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-06>
УДК 351: 334.021.1:004

Коваленко Микола Миколайович

доктор наук з державного управління, професор,
професор 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
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-2845-6993>
E-mail: kovnn1@i.ua

Сікало Максим Володимирович

доктор філософії з публічного управління та адміністрування,
директор ТОВ «Ветпром», м. Харків, Україна
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0001-5949-5712>
E-mail: sikaloMV@i.ua

ВПЛИВ ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ НА ТРАНСФОРМАЦІЮ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

Анотація. У статті досліджується вплив цифрової економіки на трансформацію суспільних відносин. Використовуючи системний підхід, аксіологічний метод, методи аналізу та синтезу, логічний метод відтворення наукового пізнання розвитку суспільних відносин, агрегування емпіричних даних автором досліджено, що розвиток цифрових технологій суттєво впливає на трансформацію практично усіх складових суспільних відносин. Результати дослідження вказують на те, що цифрова економіка стає ключовою складовою цифрової трансформації, яка визначається переважно економічними процесами та явищами, що виникають внаслідок використання цифрових технологій на всіх етапах суспільного відтворення, котрі поступово набувають соціально-економічного виміру. Це супроводжується повільною відмовою від застарілих технологій, обслуговування яких може дорого коштувати соціально-економічній системі. Також повільним перетворенням суспільних уявлень, цінностей, норм, традицій та ідеалів, що становить основу культурного і цивілізаційного досвіду суспільства.

Наведено низку виявлених переваг та можливостей, що забезпечує цифрова трансформація. Однак першочерговою складовою цифрової трансформації, що має призвести

© Коваленко М. М., Сікало М. В., 2023



This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution License 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

до кардинальних змін для економіки та різних інших суспільних сфер буде не стільки створення та використання цифрових технологій, як принципове переосмислення цілей розвитку суспільства, норм поведінки та етичних цінностей міжособистісних стосунків.

Найбільш очікуванні для суспільства наслідки цифрової трансформації, пов'язані саме із «трансформацією» як глибиною, послідовною перебудовою суспільних процесів. На сьогодні цифрова трансформація різними темпами проникає в усі сфери життя суспільства, і далі ці процеси будуть лише прискорюватися. Це стає певним драйвером розвитку, що забезпечує виявлення та створення нових цифрових моделей суспільства, і може стати фактором довгострокової співпраці різних груп суспільства заради загального добробуту, спільної користі. Але цифрова трансформація соціально-економічної системи будь-якого рівня – це складний і тривалий процес з довгостроковою віддачею. Для неї потрібна стратегія, перегляд суспільних моделей та процесів, професійне управління, нова інфраструктура, нове програмне забезпечення, оптимізація набору послуг, ефективні механізми впровадження, програми навчання та надійна поточна підтримка.

Поширення цифрових технологій в економіці та різних суспільних сферах несе в собі значні переваги, але також має потенційні загрози та ризики за різними напрямками, котрі висвітлено в нашому дослідженні як з погляду мікро-, макроекономічних підходів, так з погляду публічного управління.

Профілактика виникнення негативних наслідків використання цифрових технологій має передбачати систему заходів, що здатні забезпечити прозорі правила та контроль за збиранням, зберіганням та аналізом великих обсягів даних про особисте життя людей, усунути ризик зловживань та обмеження особистої свободи. Важливим постає питання попередження ситуації, коли усі суспільні процеси можуть набути повну залежність від цифрових технологій і мережі Інтернету у настільки великій мірі, що це обмежує особисту свободу, конфіденційність та можливості. І це не лише можлива втрата конфіденційності через моніторинг діяльності в Інтернеті, особистої свободи через контроль за інформацією, але і формування психологічної залежності від цифрових пристроїв та сервісів, поширення цифрового аутизму та “порожньої” гіперінформаційності середовища.

Показано, що зростання цифровізації збільшує ризики, пов'язані із необхідністю організації потужної системи кібербезпеки. Витік даних, хакерські атаки та інші кіберзагрози можуть мати серйозні негативні наслідки як для особистої свободи і конфіденційності, так і для забезпечення національної безпеки, заснованої на засадах захисту суспільного інтересу.

Вивчення впливу цифрової економіки на трансформацію суспільних відносин, показало, що крім орієнтації на підвищення ефективності за різними аспектами, необхідно орієнтуватися на інші важливі речі – підвищення захисту прав та свобод, забезпечення соціального добробуту, покращення рівня охорони здоров'я, підвищення рівня безпеки, захист вітчизняних економічних інтересів, надання широкого доступу до якісної освіти та культури тощо. Для цього має бути забезпечена відповідальна, суспільно корисна діяльність публічних органів влади, громадських організацій, політичних партій, правозахисних організацій, а також налагоджена активна участь громадян у політичному та громадському житті суспільства.

Ключові слова: *цифрові інновації, цифрова економіка, суспільні відносини, цифрова трансформація, інформаційне суспільство, публічне управління, мікроекономіка, макроекономіка, сталий розвиток.*

Як цитувати: Коваленко М. М., Сікало М. В. Вплив цифрової економіки на трансформацію суспільних відносин. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 2 (77). С. 83–108. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-06>

Вступ. Цифрова економіка є складовою економіки, де домінують знання суб'єктів і нематеріальне виробництво як основний показник, що характеризує інформаційне суспільство. «Цифрова економіка», «економіка знань», «інформаційне суспільство» та їх аналоги, представлені в сучасній науковій літературі, формують нову соціально-економічну систему, яка замінює колишню індустріальну парадигму.

У зв'язку з цим провідні країни світу приділяють достатньо уваги гармонійному розвитку системоутворюючих елементів цифрової економіки, інформаційного суспільства та економіки знань.

На сьогодні надзвичайно важливим для України є якнайшвидше здійснення трансформації вітчизняної економіки на сучасну інформаційну, інтелектуальну, цифрову. Це безальтернативний шлях розвитку. Інакше неминучим буде подальше економічне відставання та поглиблення соціально-економічної кризи. Для цього потрібні системні перетворення в усіх сферах суспільного буття, спрямовані на утворення необхідних умов для цифрової трансформації, становлення цифрової економіки, трансформації економічних відносин.

Довгий час під цифровою трансформацією малося на увазі перекладання даних у цифровий формат або зберігання у цифровому форматі традиційних форм даних. Це один із напрямів цифрової трансформації, її трактування у «вузькому розумінні». Однак, у сучасному світі це поняття набагато ширше, ніж переведення даних у цифровий формат. Коли суб'єкти господарювання та різні організації усвідомили всі можливості використання оцифрованих даних, вони почали розробляти процеси для цього. З цього моменту цифрові технології стали бурхливо розвиватися і здатність швидко впроваджувати їх безпосередньо визначає ефективність різних видів діяльності, конкурентоспроможність.

Огляд літератури. Саме поняття «цифрова економіка» почало використовуватися з моменту масового поширення організації економічної діяльності за допомогою інтернету, впровадження інформаційних технологій. Так, перша згадка про цифрову економіку була дана в 1995 році в книзі «Цифрова економіка: обіцянка і небезпека в епоху мережевої розвідки», автором якої був Дон Тапскотт [27]. При описі сутності цього явища вчений наголосив на використанні різних інтернет-технологій у здійсненні діяльності суб'єктами економіки.

У тому ж самому році трохи інше поняття представив М. Негропonte. На його думку, цифрова економіка – це «ведення господарської діяльності підприємств та організацій за допомогою нововведених інформаційних технологій та здійснення управління цими технологіями» [15]. Вчений виділяв кілька переваг застосування цифрової економіки в діяльності підприємств:

- продукція, товари, що продаються підприємствами, набувають інформаційного змісту замість фізичного вираження;
- виробництво віртуальної продукції вимагає менших витрат;

- відбувається суттєве зниження площі, яку займає продукція, оскільки вона перебуває в інтернет-просторі;
- зростає швидкість просування електронної продукції від виробника до покупця.

Така інтерпретація цифрової економіки свідчить про здійснення організації економічної діяльності шляхом застосування технологій інтернету.

Оксфордський довідник визначає поняття «цифрова економіка» як: «економіка, яка функціонує переважно завдяки використанню цифрових технологій, особливо Інтернету» [24].

М. Роуз характеризує поняття «цифрова економіка» дещо ширше: «Цифрова економіка – це всесвітня мережа економічної діяльності, що підтримується інформаційно-комунікаційними технологіями (ІКТ). Її також можна визначити простіше, як економіку, засновану на цифрових технологіях» [25].

Американський дослідник S. Sharma уточнює, що «цифрова економіка – встановлення зв'язку між комунікаціями, комп'ютеризацією та використанням даних» [26]. Тобто при реалізації господарської діяльності, на її результативність та ефективність переважно впливають знання, інформація, зв'язки на відміну від матеріальних ресурсів, роль яких залишається дуже важливою, але вона слабшає під тиском значення інформаційних технологій. Тому організація діяльності підприємств на ринках ґрунтується на використанні інформаційно-комунікаційних технологій, котрі мають тенденцію швидко змінюватися в залежності від розвитку технологій та потреб свого часу.

Відомий американський письменник, автор багатьох книг з питань футурології, кібернетики, майбутнього технологій та економіки, К. Келлі, підкреслює, що цифрова економіка ґрунтуючись на комунікаціях, які включають в себе цифрові технології та засоби зв'язку, являє собою не просто сектор економіки – вона і є економікою [20].

Багато уваги вивченню феномена «цифрова економіка» приділено з боку вітчизняних дослідників. Це Войнаренко М. П., Скоробогата Л. В. [1], Кіт Л. З. [4], Л.М. Жукова [3], С.В. Коляденко [6], Г.Г. Чмерук [14], Н. М. Краус, О. П. Голобородько, К. М. Краус [7] та багатьох інших вчених.

Усі вони мають свої оригінальні підходи до вивчення цифрової економіки, але їх об'єднує єдине розуміння того, що цифрова економіка, шляхом застосування цифрових інформаційно-комунікаційних технологій призводить до трансформації економічних відносин, що виражається: у докорінному впливі на способи виробництва і процеси розподілу, обміну та споживання; у суттєвих змінах структури економіки; модернізації більшості економічних сфер. Звісно, що поряд із економічними відносинами, відбувається трансформація суспільства в цілому, що набуває свого відображення у перетворенні культурних, соціальних, політичних, правових, міжнародних та інших видів суспільних відносин.

Проте, відносно поняття “цифрова трансформація” існує безліч термінів, що мають різні трактування. Ключовими при цьому є терміни, що мають одна-

кове звучання англійською мовою, але кардинально різняться за змістом, що виразно проявляється в україномовних публікаціях:

- *digitization* (оцифрування) – це перетворення інформації «з фізичних носіїв на цифрові». В рамках *digitization* (оцифрування) не відбувається зміни якості та змісту інформації, вона просто перетворюється на електронну форму для подальшої обробки в цифровому форматі, що дозволяє вдосконалити існуючі бізнес-процеси, додавши до них інформацію у цифровому форматі. Якщо класифікувати цей підхід, то його можна співвіднести до 3-ї промислової революції, яка тривала з 1969 по 2010 роки [17];

- *digitalization* (цифровізація) – це початкове створення нового продукту у цифровій формі. Тому ключова відмінність *digitalization* (цифровізація) полягає у створенні нового інноваційного продукту, з новим функціоналом та споживчими властивостями. І якщо *digitization* (оцифрування) в першу чергу спрямоване на вдосконалення існуючих бізнес-моделей та зміну бізнес-процесів, то *digitalization* (цифровізація) дозволяє отримати суттєвий ривок у бізнесі та нові конкурентні переваги. *Digitalization* (цифровізація) – це вже елемент 4-ї промислової революції (*Industry 4.0*) [28].

Метою статті є вирішення наукового завдання щодо виявлення впливу цифрової економіки на трансформацію суспільних відносин з позиції системного підходу та усвідомлення суперечливостей, які супроводжують процеси цифровізації суспільства.

Методологія дослідження. У ході підготовки наукової статті було використано системний підхід, відносно розкриття потенційних можливостей та загроз запровадження різних складових цифрової економіки для формування суспільних відносин сучасності. Цей підхід дозволив розглянути проблему з точки зору функціонування суспільства як єдиної системи, виявити ключові зв'язки та впливові фактори, а також спрогнозувати можливі наслідки різних дій суб'єктів цифрової трансформації.

За допомогою аксіологічного методу розглянуто існуючі ціннісні орієнтири розвитку суспільних відносин в умовах поширення цифрової економіки, становлення інформаційного суспільства. Показано як певні застарілі переконання, ідеали та економічні мотиви, керують поведінкою людей та суспільними процесами. Запропоновано зосередитись переважно на традиційних етичних нормах суспільних відносин, як необхідній умові використання та подальшого розповсюдження цифрових технологій. Доведено особливу важливість врахування сутності цінностей суспільства у формуванні економіки, політики, освіти, охорони здоров'я, культури та інших сфер суспільного життя в сучасних умовах цифрових трансформацій.

Використовувалися дослідні методи аналізу та синтезу, логічний метод відтворення наукового пізнання розвитку суспільних відносин, що дозволило вивчити особливості поширення цифрової економіки у контексті застосування інноваційних підходів та прогнозування соціально-економічного розвитку. Використання в ході наукового дослідження методу агрегування емпіричних да-

них, допомогло встановити та підтвердити закономірності та тенденції впливу цифрової економіки на трансформацію суспільних відносин.

Основні результати дослідження. Цифрова економіка спонукає до трансформації не лише економічних, а й соціальних, політичних, духовно-моральних відносин, що в своїй сукупності і є суспільними відносинами. На усіх існуючих ланцюжках суспільних взаємовідносин – економічних, соціальних, політичних, культурних, сімейних, міжнаціональних, за допомогою обробки та аналізу величезного обсягу даних із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій та цифрової інфраструктури відбувається складний і суперечливий процес, який спонукає до зміни суспільних форм, утвердження нових принципів соціального устрою та виникнення нових соціальних інститутів.

В основі цифрової економіки лежать технології побудови, аналізу та застосування цифрових моделей економічних, соціальних, інженерно-технічних та природно-екологічних систем. За цими моделями повинні концентруватися знання про людину, природу, суспільство. Вітчизняні компанії та органи публічної влади нині мають розуміти, що в умовах нового витка технологічних змін, суцільного становлення цифрової економіки, виникає необхідність зосередження головних процесів у своїй діяльності саме на таких її взаємопов'язаних складових, як автоматизація, цифровізація та цифрова трансформація.

Розмежування між цими складовими цифрової економіки є ключовим для розуміння сучасних тенденцій у використанні новітніх технологій у бізнесі та суспільних процесах. Висвітливо коротку характеристику цих понять.

Автоматизація відноситься до використання технологій для виконання процесів або завдань без людського втручання. Це може включати в себе як фізичні, так і цифрові процеси. Автоматизація зосереджена на підвищенні ефективності, зниженні витрат та зменшенні помилок у повторюваних задачах. Тобто, автоматизація – це використання технологій для мінімізації людської участі в процесах. Автоматизація дозволяє підвищити продуктивність праці, покращити якість продукції, оптимізувати процеси управління, усунути людину від виробництв, небезпечних для здоров'я

Цифровізація означає процес, спрямований на оцифрування всіх інформаційних (і навіть матеріальних) ресурсів (створення цифрових копій) та формування мережевих платформ взаємодії, з метою отримання прогнозованого та гарантованого результату на будь-який керуючий вплив з використанням засобів автоматизації. Наприклад, перехід від паперових документів до електронних, від фізичних носіїв інформації до цифрових баз даних. Цей процес не обов'язково змінює спосіб ведення бізнесу, але робить існуючі процеси більш ефективними та доступними.

Цифрова трансформація – це глибше і комплексне поняття, яке включає в себе не лише перехід до цифрових технологій, але й зміну бізнес-моделей, корпоративної культури та взаємодії з клієнтами. Це означає використання цифрових технологій для створення нових або модифікації існуючих бізнес-процесів, культури та клієнтських відносин у відповідності до нових господарських

вимог. Тобто, цифрова трансформація – це глибока зміна суспільних моделей та процесів через цифрові технології.

Цифрова трансформація, традиційно ґрунтується на чотирьох напрямках технологічних змін:

- «великі дані», що передбачають вибухове зростання можливостей зберігання та обробки даних у всіх типах комп'ютерних систем, майбутня основа штучного інтелекту;
- соціальність – необхідність залучення великої кількості користувачів, які виконують різні ролі;
- мобільність – доступність інформації з будь-якої точки простору;
- хмарність – спосіб зберігання даних.

Їх поєднання дозволяє суттєво здешевити бізнес-процеси, аналітично адаптувати продукти до потреб кожного конкретного клієнта (кастомізація) та постачати товари та послуги саме тоді й туди, де вони необхідні. Таким чином, цифрова трансформація виявляється тісно пов'язаною з випереджаючим розвитком сфери послуг, що спостерігається починаючи з останньої чверті ХХ століття і до теперішнього часу.

Розглянуті нами напрями технологічних змін, пов'язані із складовими цифрової економіки, включають в себе ряд новітніх технологій, серед яких можна виділити наступні:

- Штучний інтелект (ШІ) – містить в собі розумні алгоритми та системи, які можуть вчитися, розпізнавати патерни, приймати рішення та виконувати завдання, що традиційно вимагають людської інтелектуальної активності;
- Інтернет речей (IoT) – забезпечує з'єднаність між різними фізичними об'єктами та пристроями, які можуть обмінювати даними та взаємодіяти між собою;
- Блокчейн – розподілена база даних, яка дозволяє створювати надійні та необхідні для бізнесу транзакції без посередників;
- Аналітика даних та Big Data – збір, аналіз та використання великих обсягів даних для отримання цінної інформації та виявлення патернів;
- Хмарові технології – забезпечують доступ до обчислювальних ресурсів, зберігання даних та програм через Інтернет;
- Кіберфізичні системи (CPS) – інтегрують обчислювальні та фізичні процеси, дозволяючи взаємодіяти з фізичними об'єктами за допомогою цифрових технологій;
- Розширена реальність (AR) та Віртуальна реальність (VR) – створення іммерсивного досвіду для користувача за допомогою об'єднання реального світу та віртуальних об'єктів;
- Кібербезпека – заходи та технології для захисту цифрових систем та інформації від кібератак та загроз;
- Робототехніка – використання роботів та автоматизованих систем для виконання різноманітних завдань та операцій;
- 5G технології – нове покоління мобільних мереж, яке забезпечує високу швидкість передачі даних та покращену з'єднаність;

- Квантові обчислення – використання властивостей квантової механіки для виконання обчислень, які важко виконати за допомогою традиційних комп'ютерів.

Запровадження нових цифрових технологій дозволяє модернізувати діяльність підприємств та галузей, організацій, провести додаткове навчання та підвищення кваліфікації співробітникам. Така модернізація для суб'єктів господарювання проявляється в оновленні обладнання, виготовленні нової продукції, розширенні спектра послуг, підвищенні якості продукції і, як наслідок, підвищенні ефективності. Впровадження цифрової економіки сприятиме забезпеченню мотивацію для керівників підприємств і організацій різних сфер, їх співробітників у тому, щоб рухатися у бік цифрових змін і постійно навчатися новому.

Очевидним стає розуміння того, що цифрова економіка забезпечує зміни не лише бізнес-процесів та економіки, але і призводить до трансформації міжособистісних, суспільних відносин, призводить до суттєвих змін в усьому суспільстві. Відповідно це проявляється за різними напрямками суспільного життя – питання етики, політика, господарство, освіта, культура, охорона здоров'я, міжособистісне спілкування, екологія тощо.

Наприклад, цифрова економіка призводить виникнення важливих етичних питань, таких як свобода вибору та поведінки, конфіденційність даних, цифровий розрив та вплив автоматизації на ринок праці, що вимагає від суспільства розробки нових норм та правил для адаптації до цих змін. Цифрові платформи надають можливість широкому колу людей висловлювати свої думки та організовувати спільноти, але також можуть сприяти поширенню дезінформації та поляризації суспільства. Сучасні технології змінюють способи, якими люди спілкуються – соціальні мережі, месенджери та інші цифрові платформи створюють нові форми комунікації, які перетинають географічні та культурні бар'єри. Це сприяє більшій відкритості та доступності інформації, але також може призводити до зменшення глибини та якості особистісних взаємин.

Відбувається також цифровізація робочого місця та впровадження гнучких форм роботи, таких як віддалена робота та фріланс, змінюються традиційні робочі відносини. Це може підвищити продуктивність та задоволеність працівників, але також створює виклики для збереження корпоративної культури та побудови команд. Цифрові технології змінюють взаємодію між споживачами та брендами. Поширюється електронна комерція, персоналізований маркетинг та цифрові сервіси, що створює нові можливості для споживачів, але також виникає питання про конфіденційність даних та цифрову безпеку. Змінюються способи використання природних ресурсів, охорони довкілля, в той же час виникають проблеми утилізації електронних відходів та генерації великих обсягів енергії, пов'язаних із зростанням використання електронних пристроїв та технологій.

За цих умов, важливим постає саме визначення цілей суспільного розвитку, і як похідне, форми організації господарства. Відповідно, цілями становлення цифрової економіки стає не лише підвищення фінансового результату в межах організацій, галузей, національної економіки, а й покращення добробуту суспільства в цілому.

Природно це має сприяти суттєвому поліпшенню якості життя всього населення за такими першочерговими складовими суспільного розвитку як охорона здоров'я, освіта, демографія, умови господарювання, екологічна обстановка, умови життя населення, зайнятість та реалізація конституційних прав. Все це дає можливість розглядати цифрову економіку з погляду не лише мікроекономічного підходу, спрямованого на зміну тільки становища економічного суб'єкта, а й з позицій макроекономіки та публічного управління.

З точки зору макроекономічного підходу цифрова економіка спрямована на використання нових інформаційно-комунікаційних технологій, які ведуть до змін, пов'язаних з новими технологічними особливостями структурних утворень економіки, покращенням конкурентоспроможного становища провідних галузей, національної економіки, а також підвищенням економічного зростання держави через нарощування значень різних натуральних, вартісних та якісних соціально-економічних показників. До таких показників, в першу чергу, слід відносити:

- натуральні – обсяг виробництва товарів і послуг, рівень використання виробничих потужностей;
- вартісні – валовий внутрішній продукт (ВВП) (як сукупна вартість усіх товарів і послуг, вироблених у країні протягом певного періоду), середній дохід на душу населення (як відношення ВВП, до кількості населення), вартість імпорту та експорту товарів і послуг;
- якісні – рівень безробіття, рівень зайнятості, структура зайнятості, середній рівень доходів, коефіцієнт Джині (як міра нерівності розподілу доходів в суспільстві), мінімальний та максимальний розмір зарплат та пенсій, розподіл доходів за різними соціальними групами (наприклад, за рівнем освіти, місцем проживання тощо), індекси споживчих та виробничих цін, грошова маса та процентні ставки, обсяги кредитування та інвестування в економіці, витрати на дослідження та розробку (R&D – обсяг інвестицій у наукові дослідження та розробки в економіці), кількість патентів та інших об'єктів інтелектуальної власності, рівень впровадження нових технологій та інновацій у виробництво та інше.

Підхід, з погляду публічного управління передбачається спрямування цифрової економіки, як інструменту трансформації суспільного життя, що ґрунтуються на нових смислах життєвих орієнтирів, здійснення впливу на свідомість людей. Цінності і норми визначають спосіб життя, формують культурні стандарти та впливають на соціальні відносини в різних сферах суспільства. В залежності від того, в чиїх інтересах формуються такі смисли, які цінності закладаються в площину людських відносин, такими і будуть за своєю суттю та наслідками всі сфери життя суспільства: економічна, соціальна, політична, економічна, сімейна тощо. Спрямування на загальнолюдські, суспільно корисні, гуманістичні, культурні, екологічні цінності, що сприятимуть загальному добробуту, гармонійному розвитку особистості та суспільства, створенню високорозвиненого суспільства.

Високорозвинені суспільства володіють високим рівнем економічного розвитку, технологічного прогресу, освіти, науки, та соціального добробуту. Часто густо в науковій періодиці зустрічаються випадки, коли до такого роду суспільств відносять країни, які маючи порівняно високий загальний рівень економічного

та технічного розвитку, але за низкою загальнолюдських правил організації суспільства є далекими від глибинних джерел гуманістичної культури, що генерують людські мрії, надії та ідеали про досконале суспільство і досконалу людину. Критеріями, котрі характеризують високорозвинені суспільства, звісно не можуть бути споживацтво, егоїзм, алчність, татьба та розбій, паразитизм, насильство, ігнорування інтересів й потреб миру та злагоди, нещадне відношення до природи. Нажаль, нерідко, ігноруючи ці критерії, вбачається еталоном та прикладом для наслідування моделі організації суспільства, більшістю сучасних політиків, прикриваючи це практикою вишуканої демагогії та подвійних стандартів.

Наведемо необхідні вимоги до організації високорозвиненого суспільства, в умовах поширення цифрової економіки, котрі мали б відобразитися у певній Стратегії розвитку суспільства за наступними ознаками та пріоритетами:

- ефективне публічне управління – забезпечення прозорості та відповідальності в управлінні, врахування думок та участі громадян у прийнятті рішень, народовладдя, захист інформаційних ресурсів від небажаного доступу та зловживань, а також вирішення етичних та правових питань використання даних;
- якісна та безперервна освіта – забезпечення доступності до високоякісної освіти для всіх шарів суспільства, розвиток критичного мислення та творчих здібностей, поєднання навчання із вихованням характеру особистості та моральних якостей, розвиток програм та ініціатив з цифрової грамотності для всіх верств населення, підтримка можливостей навчання протягом усього життя, щоб люди могли адаптуватися до змін в економіці та технологіях;
- безкоштовна та профілактична система охорони здоров'я – безкоштовна медична допомога для всього населення, незалежно від соціального статусу чи фінансового положення, орієнтація на профілактичних заходах та системі періодичних медичних оглядів, щоб уникнути поширення хвороби і вчасно виявляти проблеми здоров'я, розвиток мережі поліклінік та лікарень для забезпечення доступності медичної допомоги населенню, сприяння активній участі громадян у забезпеченні та підтримці системи охорони здоров'я (це означає, що не лише лікарі та медичні фахівці, а й самі громадяни мають брати активну участь у збереженні свого власного здоров'я та у формуванні здорового суспільства);
- науковий прогрес та інновації – фінансування наукових досліджень і створення умов для інновацій, сприяння впровадженню новітніх технологій у виробництво та повсякденне життя, створення сприятливої екосистеми для розвитку стартапів та інноваційного підприємництва в цифровій сфері;
- культурна та міжнаціональна взаємодія – сприяння взаєморозумінню між різними культурами та національностями, розвиток культурного обміну та співпраці для розширення горизонтів і збагачення суспільства, розробка плану заходів для збереження та захисту культурної спадщини в умовах цифрової трансформації та забезпечення її доступності для різних груп населення;
- соціальна справедливість, рівність, підтримка – забезпечення рівних можливостей для всіх громадян незалежно від соціального статусу, національної та релігійної приналежності тощо, а також запровадження соціальних програм та інфраструктури для допомоги тим, хто потребує підтримки;

- сталість розвитку та екологічність – впровадження практик сталого розвитку у виробництві та споживанні, збереження та відновлення навколишнього середовища, біорізноманіття, природних ресурсів, забезпечення ефективного використання цифрових технологій для зменшення викидів та оптимізації енергоспоживання в різних галузях економіки.

Такі необхідні орієнтири для подальшої трансформації суспільства, сприятимуть формуванню середовища в якому кожна людина отримає можливість реалізувати свій потенціал, долучитися до вирішення глобальних проблем, що потребують спільних дій та рішень світового співтовариства. Це проблеми війни та миру, природних катаклізмів, зміни кліматичних умов, бідності, голоду, епідемій, екологічного забруднення та утилізації відходів, біологічного різноманіття, енергетичної безпеки, масової міграції тощо.

Потенціал цифровізації підтверджується в доповіді ОЕСР (англ. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)) : “Технології, інтелектуальні програми та інші інновації у цифровій економіці можуть підвищити якість послуг, що надаються, і допомогти вирішити проблеми в самих різних сферах, включаючи і охорону здоров’я, сільське господарство, державне управління, податки, транспорт, освіту, екологію та ін.” [23].

Цифрова економіка кардинально впливає на всі сфери життя суспільства. Однак, виступаючи важливим фактором сучасних змін для економіки і суспільства цифровізація по-різному може впливати на сфери суспільного життя. Центр Разумкова, під керівництвом О. Пищуліної ще у 2020 році провів дослідження в якому звертає увагу на потенційні ризики та загрози цифровізації в Україні та світі [12]. Перебуваючи безумовним драйвером розвитку сучасного суспільства, усіх його складових, цифрові технології стимулюють зростання економіки. Водночас не треба ігнорувати і тих загроз, які виникають під час появи будь-якої нової комплексної технологічної хвилі.

Використовуючи наробки Центру Розумкова, наведемо основні можливі позитивні та негативні наслідки цифрової економіки з позицій мікро- та макро-економіки, публічного управління, враховуючи різні аспекти організації суспільного життя (див. таблицю 1).

Отже, цифрова трансформація впливає на всі аспекти суспільного життя, від особистісних взаємин до глобальних економічних та політичних процесів. Цей вплив може бути як позитивним, так і негативним, і вимагає від усіх учасників суспільства усвідомленого, відповідального підходу до використання та регулювання цифрових технологій, враховуючи всі аспекти і можливі наслідки.

Таким чином, цифрова економіка може бути інтерпретована як система відносин, яка ґрунтується на використанні цифрових технологій у всіх сферах соціально-економічної діяльності. Ця система включає в себе взаємодію між різними суб’єктами, такими як підприємства, споживачі, державні установи, технологічні компанії та інші суб’єкти суспільних відносин.

Відповідно до наданого визначення, сфера аналізу процесів цифровізації розширюється, дозволяючи розглядати цифрову економіку як предмет соціологічного аналізу, який передбачає пошук та інтерпретацію «соціального в еко-

Таблиця 1

Основні переваги та загрози цифровізації для різних аспектів організації суспільного життя

Table 1

The main advantages and threats of digitalization for various aspects of the organization of social life

| Переваги | Загрози й ризики |
|---|---|
| Мікроекономічний підхід | |
| <ul style="list-style-type: none"> - позбавлення від посередників; - зниження витрат на пошук інформації, ідентифікацію та вимір транзакційних витрат, просування товарів і послуг; - прискорення всіх бізнес-процесів, у т.ч. за рахунок зниження часу комунікацій; - скорочення часу реакції на ринкові зміни, зменшення термінів розробки продукції і послуг та виведення їх на ринок; - краще розуміння своїх споживачів і підвищення якості продукції та послуг, товари та послуги можуть максимально враховувати споживчі переваги і потреби клієнтів; - зниження вартості платежів і поява нових джерел доходу; - підвищення ефективності взаємодії працівника і роботодавця (а також замовника і виконавця); - зменшення ролі географічного розташування робочої сили як фактору індивідуального попиту і пропозиції на ринку праці. | <ul style="list-style-type: none"> - проблема “цифрової нерівності” – нерівність у доступі до соціальних, економічних, освітніх, культурних та інших можливостей внаслідок нерівного доступу до інформаційних комп’ютерних технологій. Цифрова нерівність є наслідком інших нерівностей і водночас поглиблює інші, історично більш ранні нерівності; - поширення шахрайств, кібератак тощо; - дефіцит фахівців, які мають необхідні цифрові навички. |
| Макроекономічний підхід | |
| <ul style="list-style-type: none"> - підвищення якості життя, насамперед за рахунок поліпшення задоволення конкретних уже відомих і нових потреб людей; - зростання продуктивності всієї суспільної праці за рахунок її підвищення на рівні окремих виробництв і підприємств; - виникнення нових моделей і форм бізнесу, що дозволяють підвищити прибутковість і конкурентоспроможність діяльності; - підвищення прозорості економічних операцій і забезпечення можливості їх моніторингу; - забезпечення доступності і просування товарів і послуг як державних, так і комерційних, аж до світового масштабу; - поява людинозамінних керуючих систем, наприклад, для підприємств певних галузей; - синхронізація потоків інформації, можливість точкового розподілу даних у рамках усього бізнесу і, як наслідок, можливість відстеження великої кількості ланцюжків між постачальниками і споживачами, | <ul style="list-style-type: none"> - економіка Інтернету сприяє природним монополіям, відсутність конкурентного ділового середовища може призвести до посилення концентрації на ринках, що вигідно для усталених компаній; - напруженість між державами за технологічне домінування; - кібератаки на фінансові системи чи критичну інфраструктуру, ризики щодо безпеки даних, що може впливати на економічну стійкість та довіру громадськості; - впровадження автоматизації та штучного інтелекту може викликати зміни на ринку праці та призвести до втрати робочих місць у деяких секторах економіки; - поява нових форм кіберзлочинності та економічних злочинів, що може підірвати фінансову стійкість; - можливість виникнення системних збоїв або атак, що може мати серйозні наслідки |

Продовження табл. 1
Table 1 (continued)

| | |
|---|--|
| <p>а також проведення інтелектуальної та точкової аналітики;</p> <ul style="list-style-type: none"> - перехід на усвідомлення потенціалу нових інновацій, на створення нових інноваційних продуктів, орієнтованих на розробку технологічного інтелекту (наприклад, за технологіями управління даними). | <p>для економічного функціонування різних секторів економіки;</p> <ul style="list-style-type: none"> - розповсюдження кіберзлочинності. |
| <p>Підхід, з погляду публічного управління</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> - позитивний економічний і соціальний ефект від цифрових технологій для бізнесу та суспільства; - спільне використання інформації і відсутність конкуренції у споживанні знань та інформації, оскільки використання бази даних або бази знань одним споживачем не заважає одночасному їх використанню іншими споживачами; - акумулювання великих обсягів даних, здійснення їх автоматичної переробки та аналізу; - перехід від паперових документів до електронних; - висока адаптивність нових послуг та видів продукції, під нові очікування або потреби споживача. | <ul style="list-style-type: none"> - технологічні досягнення рухаються швидше, ніж здатність людства реагувати на них або навіть розуміти їх; - нові цифрові технології можуть використовуватися для вчинення злочинів, розпалювання ненависті, тероризму, фальсифікації інформації, утисків і експлуатації людей, втручання у приватне життя; - можливість появи «цифрової диктатури» - перспектива запровадження загального контролю над громадянами за допомогою цифрових технологій, коли з'являються інструменти щодо відстеження кожної дії, кожного слова людини, а в подальшому – і його думок; - маніпуляція великими обсягами даних та розповсюдження фейків, що може призвести до втрати довіри громадськості до влади та вплинути на процеси прийняття рішень на різних рівнях; - цифровий аутизм та гіперінформаційність середовища – нездатність критично мислити (інформаційна псевдодебільність) та розвиток кліпового мислення – сприйняття навколишньої дійсності як послідовності не пов'язаних між собою явищ, на відміну від розуміння її як єдиної структури, що існує як взаємопов'язана система; - офтальмологічні та нервові розлади людини, що пов'язані з використанням цифрових технологій, котрі негативно впливають на стан здоров'я: подразнення та розмиття зору, близорукість, мігрень, розлади сну, перенапруження нервової системи, стрес і зменшення здатності до концентрації, зменшення міжособистісних зв'язків та взаємодії в реальному світі, соціальна ізоляція; - деградація та примітивізація людини й суспільства – виникають негативні зміни у структурі соціальної взаємодії. |

номічному». Крім того, подібний підхід актуальний у зв'язку з підвищенням інтересу до ролі соціального фактора в процесах трансформації суспільства, до яких, безсумнівно, може бути віднесена цифрова трансформація.

Загалом, до позитивного впливу на економіку та суспільство можна віднести те, що цифровізація може сприяти розвитку усіх сфер життєдіяльності людини. Важливо, що цифрові технології при цьому стають не лише драйверами формування та розвитку нових галузей та способів виробництва, а й сприяють трансформації соціальних ролей суб'єктів. Може бути сформоване «розумне» суспільство, націлене на потреби людини, що збалансовує як пропозицію, так і попит на товари, роботи, послуги. В цілому може бути оптимально структуровано ринок праці і споживання, забезпечено справедливий розподіл благ за рівнем вкладеної праці, таланту та здібностей кожної особи, змінено цілепокладання розвитку систем охорони здоров'я, освіти, культури, публічного управління тощо.

Вищевикладене свідчить про достатньо суперечливий вплив цифрової економіки на трансформацію суспільних відносин. І ці суперечливості несуть в собі серйозні виклики аксіологічного, гуманістичного, культурного соціального характеру.

У зв'язку із цифровізацією, у соціальному світі активно розповсюджується так зване символічне споживання, породжене «символічним» виробництвом, котре призводить до втрати справжніх цінностей, пов'язаних із реальними потребами, а індивідуумам при цьому нав'язуються цінності статусного споживання. З позицій соціології, цей процес можна інтерпретувати на основі ідеї Ж. Бодрійяра про настання нової епохи, коли «люди в суспільстві оточені не стільки, як це було за всіх часів, іншими людьми, скільки об'єктами споживання», епохи «нерозрізненості речей соціальних відносин» [19], заміни соціальної реальності симулякрами, підміни реального – віртуальним.

Не менш серйозною проблемою є також процес прекарізації праці, коли відбувається перехід до ненадійних трудових відносин, у яких робітник неспроможний забезпечити себе прожитковим мінімумом. Це сприяє формуванню нового, достатньо великого соціального прошарку, утвореного працівниками з тимчасовою чи частковою зайнятістю, яка не має постійного та стійкого характеру. В результаті відбувається практично повна втрата робітниками своїх соціально-трудових прав (необґрунтоване заниження заробітної плати, відсутність оплачуваної відпустки, лікарняного листа та інших соціальних благ [11]). Прекарізація праці, по суті, стимулює зниження рівня соціальних стандартів, у результаті чого власники засобів виробництва розвинених країн отримують можливість, надавати частині економічно активного населення такі умови праці, які можна порівняти хіба що з умовами праці слабо розвинених країн.

Поряд із цим, у зв'язку із ускладненням технологій та автоматизації окремих трудових операцій, з одного боку, зникає низка традиційних професій та з'являються нові. З іншого боку, соціальним наслідком поширення цифрових технологій, виступає зростання попиту на не алгоритмічну працю, на творчість і креативність, що визначається як посилення ролі людського в людині [8, с. 150–151.], що звісно дає привід констатувати неоднозначність соціальних наслідків процесу цифровізації.

Свою занепокоєність щодо неоднозначних наслідків поширення цифрової економіки висловлюють на просторах Європейського союзу. Так, у доповіді, наданій ОЕСР для головування Німеччини в “Групі двадцяти”, наголошується: “... цифрові технології можуть мати деструктивний характер, що в майбутньому негативно позначиться на продуктивності, зайнятості і добробуті... ці технології також можуть витіснити з ринку праці працівників і посилити диспропорції в рівні їх доступності та використання, що призведе до формування нового цифрового розриву і зростання нерівності” [21]. Проте в умовах, коли половина світового багатства зосереджена в руках 1% населення [18], нерівність досягла величезних значень [10]. Вона у т.ч. сприяє посиленню популістських і антиглобалістських настроїв у багатьох країнах. Можна навіть поставити питання, чи виправдані пафосні промови бізнесу з приводу цифровізації [16].

З точки зору експертів Групи Світового банку, незважаючи на наявність великої кількості успішних прикладів, вплив нових технологій на продуктивність у світовому масштабі, розширення можливостей для бідних верств населення і середнього класу, а також на поширення принципів підзвітності управління поки що не виправдало очікувань [13].

Унаслідок поширення цифрових технологій виникають ризики відсутності вертикальних систем і переходу до горизонтального суспільства, що може призвести до втрати людиною навичок і здатності до навчання. Одночасно із цим поширюється загальна установка на гедонізм (отримання задоволення) і нездатність будувати образи майбутнього, що призводить до того, що люди стають не терпимими до своїх провалів, розраховують на легкий та скорий успіх, з'являються масові випадки екстерналізації та зменшення власної відповідальності.

Особливу увагу необхідно приділити висвітленню загроз, що пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян. Саме вони носять концептуальний характер, пов'язаний із переходом суспільства до інформаційного типу, що настає після промислового суспільства. Промислове суспільство характеризується пріоритетом виробництва товарів та послуг, а також масовою механізацією та індустріалізацією виробництва. Інформаційне суспільство, у свою чергу, відрізняється тим, що основний акцент робиться на обробці, передачі та використанні інформації, а також високотехнологічному розвитку, цифровій технології та інтернет-комунікаціях.

У зв'язку із збільшенням обсягу і доступності інформації, у інформаційному суспільстві, її користувачі (а це можуть бути різні угруповання) можуть користуватися нею з метою здійснення контролю чи маніпулювання інформацією для своїх цілей. Відповідно це призводить до різних способів цензури, обмежень свободи слова та інших форм обмеження особистої свободи.

Крім цього, новітні технологічні засоби у інформаційному суспільстві можуть використовуватися для масового нагляду за громадянами, що порушує їх конфіденційність та особисті свободи. Наприклад, моніторинг електронних повідомлень, відеоспостереження, використання технологій розпізнавання обличчя тощо. А з використанням штучного інтелекту, стає можливим автоматизація процесів контролю та визначення певних осіб, що також може порушити приватність та свободу.

З одного боку, виникають можливості попередження багатьох негативних явищ: виявлення та запобігання злочинності, включаючи тероризм та інші загрози безпеці; забезпечення громадського порядку та врегулюванню різних конфліктів; ефективно реагувати на кризові ситуації в економіці та соціальній сфері; компетентно управляти ресурсами, інфраструктурою та економічними процесами для досягнення сталого розвитку та підвищення якості життя громадян; попереджати та мінімізувати негативні наслідки природних катастроф.

З іншого, на згадку приходять образ з твору Джорджа Орвелла «1984» – Великий Брат, що практично можна вважати аналогом усюдисущих сучасних платформ (агрегованих, соціальних, мобілізаційних, навчальних тощо), урядовими органами якого були Міністерство Миру (веде вічну війну), Міністерство Достатку (відповідає за нормування товарів і здійснює контроль за їх використанням), Міністерство Правди (проводить пропаганду, контролює інформацію – мистецтво, культура, телебачення, освіта тощо), Міністерство Любові (відповідає за ідентифікацію, моніторинг, арешти та тортури). “Великий Брат” в романі є символом авторитарного режиму, який контролює кожний аспект життя населення і втручається у будь які приватні справи громадян, навіть його роздуми. Гаслами державного пропагандистського апарату Великого Брата, що служили засобом маніпулювання масами та збереження влади диктаторського режиму, були фрази: “Війна – це мир”, “Свобода – це рабство” і “Неуцтво – це сила”. Трансформаційні процеси, пов’язані з цифровізацією та загальні тренди, які переживають різні країни нинішньої історії, дуже схожі за своїм змістом із гаслами Великого Брата [19].

Наприклад, потенціал платформ соціальних медіа надає можливості для Уряду США запитувати деталі всіх облікових записів соціальних мереж, які використовувались за останні п’ять років у заявників візи. Уряд отримує доступ до всіх фотографій, місцезнаходжень, чатів, контактів, історії подорожей, асоціацій, звичок, уподобань заявника для їх скринінгу та спостереження за особою. Останнім часом, багато великих платформ соціальних медіа, таких як Facebook, звинувачують у зловживанні даними користувачів. Великі технологічні платформи, такі як Google, Apple, Amazon, Yahoo, використовують великі приватні дані за допомогою аналізу великих даних, алгоритмів та штучного інтелекту для налаштування пошукових запитів користувачів, надання персоналізованого контенту, показу цільових рекламних кампаній. Більшість користувачів не розуміють, як їхні особисті дані використовуються на користь або на шкоду для них. Великі платформи стають інструментом тоталітарного контролю.

А з поширенням влади корпоратократії, зовсім зникає різниця, кому фактично належать ці платформи – вони приватні чи державні [22]. Тоталітарні уряди можуть зловживати приватною інформацією громадян, доступною на їх платформах, проти своїх опонентів і обмежувати їх свободу. Втрата індивідуалізму, можливості мати власної думки – це ціна, яку користувачі платять за велику зручність та комфорт у своїй щоденній діяльності.

Все це може мати серйозні негативні наслідки для розвитку суспільства. Відбувається обмеження творчості, розмаїття ідей, вільного розкриття талантів особистостей. Без індивідуальності та можливості мати власну думку суспіль-

ство стає більш схильним до конформізму, коли люди просто слідують масі без самостійного мислення. Це може сприяти стереотипному мисленню та пригніченню прогресивних альтернативних поглядів.

З'являється ризик зростання соціальних нерівностей, розповсюдження різних типів шовінізму, оскільки ті, хто не вписуються в уніфікований стандарт, можуть бути відсторонені або виключені з суспільства. Шовіністичні настрої можуть підтримуватися або поширюватися через соціальні, економічні та політичні інституції, що сприяють дискримінації та експлуатації певних груп населення. Без можливості мати власну думку та висловлювати свої погляди на політичні та соціальні питання. Неможливим стає здійснення народовладдя, у відповідності з чим, влада повинна походити від народу, ґрунтуючись на волі, підтримці та участі народу в управлінні суспільством. Це означає, що лише народ має право на участь у формуванні рішень, які стосуються його життя, включаючи референдуми та інші форми громадянської участі, реалізації цих рішень через обрані чи визначені ним органи влади.

Усі вказані загрози й ризики щодо поширення цифрової трансформації мають потенціал стати серйозними викликами для сучасного суспільства і вимагають особливої уваги та ефективних заходів для їхнього вирішення. Зусилля повинні бути спрямовані на розробку міцної системи законів та нормативних актів для захисту даних та приватного життя. Суворі закони про захист даних, як приклад, Загальний регламент про захист даних Європейського Союзу щодо захисту даних та конфіденційності, може бути частиною системи інструментарію регулювання і контролю за зловживанням особистими даними та конфіденційністю приватних осіб.

Різні нововведення та досягнення науково-технічного прогресу, якщо це стосується нових форм організації системи функціонування економіки та держави, варто впроваджувати з особливою обережністю. Лише після публічного обговорення та комплексного тестування – технології повинні служити благу кожної людини та суспільства в цілому, а не окремій привілейованій касті “обраних” з числа зрадників народних інтересів, що прагнуть захопити владу та контроль над суспільством за допомогою фінансів, власності на засоби виробництва та ресурси, контролю над освітою, наукою, культурою, засобами масової інформації.

За цих умов, для суспільства пріоритетним постає не сам факт здійснення цифровізації, а її проведення за умов відповідного цілепокладання суспільного розвитку, заснованого на гуманістичній концепції, коли в центр суспільного розвитку ставиться людина і визнається її гідність, цінність та права. Це має досягатися із реальним врахуванням індивідуальності, свободи вибору, розвитку особистості, емпатії та соціальної справедливості, а не існуючими псевдоліберальним фетішем, спрямованим на маніпулювання громадською думкою. Цілі щодо забезпечення добробуту та самореалізації людини мають ґрунтуватися на дотриманні загальнолюдських етичних принципах. Лише такий підхід і здатен забезпечити організацію цифрової економіки, спрямованої на захист суспільних інтересів [2].

У відповідності з цими цінностями і має відбуватися цифровізація та організація цифрової економіки. Традиційна аксіологія та сучасні цифрові техноло-

гії дозволять утворити загальнодержавну автоматизовану систему обліку та обробки інформації. Ця програма має сприяти якісному поліпшенню планування в усіх галузях економіки, значно скоротити витрати та служити інтересам держави й народу, при цьому не порушуючи приватного життя громадян [5].

Нажаль зараз, існуючі тенденції здійснення цифрової трансформації, свідчать про те, що в умовах, коли відбувається побудова нового інформаційного суспільства, продовжується орієнтація на історично віджиті цінності капіталістичного суспільства, і в першу чергу це:

- вульгарний матеріалізм та індивідуалізм, як орієнтація на матеріальні блага і визначенням успіху за їхньою кількістю або якістю, а також зосередження на егоїзмі, без належного уваги до суспільного добробуту;
- нещадна експлуатація трудових та природних ресурсів, як практика використання працівників і природних ресурсів з метою максимізації прибутку, без належного врахування інтересів людей праці та захисту навколишнього середовища;
- колоніалізм, як практика здобуття та експлуатації колоній з метою збагачення та розширення впливу країни метрополії (або групи країн), часто з використанням різних видів насильства, пограбування ресурсів, дотриманням соціальної нерівності, поширенням соціальних і воєнних конфліктів та інших негативних наслідків для колонізованих територій;
- поширення війн та конфліктів, коли розгортаються збройні конфлікти та війни для збільшення прибутків транснаціональних корпорацій, здобуття територій, ресурсів або геополітичного впливу, що призводить до страждань населення та руйнування;
- звернення до терористичних дій, як форми використання насильства, погроз та інших терористичних методів для досягнення економічних, політичних або ідеологічних цілей, що створює загрозу для безпеки та стабільності суспільства;
- підтримка недоброчесної конкуренції, як одного з механізмів завоювання ринків, що призводить до нерівності, експлуатації та соціального розриву;
- розповсюдження консумеризму, як сприяння надмірному споживанню матеріальних благ і послуг, що може призводити до руйнування довкілля та нестачі ресурсів для людства в майбутньому.

А тому, проект запровадження цифрової економіки може стати підготовкою певного механізму для тотального захоплення влади і встановлення диктатури наднаціонального фінансового олігархату. Результатом таких суспільних трансформацій може стати набуття привілейованого стану вузької касты “обраних” та тотального контролю над усіма сферами життя основної маси населення. Держава при цьому остаточно може втратити залишки суверенітету і перетворитися на частину мережі підпорядкованих структур, керованих транснаціональними корпораціями. Людина за цих умов перетворюється на безправний товар на ринку праці, сильно обмежується його свобода, встановлюється жорсткий регламент існування, а прояв нелояльності режиму призводить до “відключення” людини та його близьких від різних систем елементарного життєвого забезпечення.

Не маючи в своїй основі визнаних людством традиційних етичних цінностей, налагодженого незалежного суспільного контролю за використанням цифрових технологій, цифрова трансформація може бути використана на зовсім протилежні цілі, що ведуть народи до тотального контролю та подальшої суворої регламентації всіх сфер буття людини. Важливо забезпечити баланс між використанням цифрових технологій для сприяння розвитку суспільства та захистом особистих прав та свобод.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень. Прийняття активної участі у переході до цифрової економіки стає актуальним не лише для суб'єктів господарювання, але і для будь яких інших учасників суспільних процесів. Завдяки цифровій трансформації різних сфер вже сьогодні змінюється як життя суспільства в цілому, так практично кожної людини. Це обумовило наш інтерес до висвітлення проблематики цифрової економіки з позицій системного підходу відносно впливу на трансформацію суспільних відносин як процесу зміни та еволюції соціально-економічних відносин у суспільстві, до котрих відноситься багато різноманітних аспектів – зміна типу суспільства та економічної системи, структури влади, основ розподілу ресурсів, культурних норм тощо.

Цифрова економіка стає ключовою складовою цифрової трансформації, яка визначається переважно економічними процесами та явищами, що виникають внаслідок використання цифрових технологій на всіх етапах суспільного відтворення, котрі поступово набувають соціально-економічного виміру використання цифрових технологій. Це супроводжується повільною відмовою від застарілих технологій, обслуговування яких може дорого коштувати соціально-економічній системі. Також повільним перетворенням суспільних уявлень, цінностей, норм, традицій та ідеалів, що становить основу культурного і цивілізаційного досвіду суспільства.

До основних переваг переходу до цифрової економіки та поширення процесів цифрової трансформації відносять оптимізацію різних господарських та суспільних процесів, коли відбувається автоматизація простих процесів та виключення проміжних етапів у більш складних процесах. З'являються можливості для зовсім нових видів отримання доходу та підвищення ефективності бізнесу та здійснення різних суспільних процесів. Можна утворювати персоналізовану та привабливу інфраструктуру обслуговування, надання різних послуг.

Дуже часто цифрова трансформація відбувається як реакція на різні виклики, щоб забезпечити елементарне виживання. Ті хто не зможе адаптуватися до нової моделі цифрового користувача, напевно ризикують бути поглиненим та можуть припинити своє існування. Суб'єкти суспільних відносин, які запроваджують цифрові новинки, готові до їх широкого використання, здатні адаптуватися до більш гнучких моделей роботи, мають великий потенціал успіху.

Однак першочерговою складовою цифрової трансформації, що має призвести до кардинальних змін для економіки та різних інших суспільних сфер буде не стільки створення та використання цифрових технологій, як принципове переосмислення цілей розвитку суспільства, норм поведінки та етичних цінностей міжособистісних стосунків.

Найбільш очікуванні для суспільства наслідки цифрової трансформації, пов'язані саме із «трансформацією» як глибиною, послідовною перебудовою суспільних процесів. На сьогодні цифрова трансформація різними темпами проникає в усі сфери життя суспільства, і далі ці процеси будуть лише прискорюватися. Це стає певним драйвером розвитку, що забезпечує виявлення та створення нових цифрових моделей суспільства, і може стати фактором довгострокової співпраці різних груп суспільства заради загального добробуту, спільної користі.

Але цифрова трансформація соціально-економічної системи будь-якого рівня – це складний і тривалий процес з довгостроковою віддачею. Для неї потрібна стратегія, перегляд суспільних моделей та процесів, професійне управління, нова інфраструктура, нове програмне забезпечення, оптимізація набору послуг, ефективні механізми впровадження, програми навчання та надійна поточна підтримка.

Поширення цифрових технологій в економіці та різних суспільних сферах несе в собі значні переваги, але також має потенційні загрози та ризики за різними напрямками, котрі висвітлено в нашому дослідженні як з погляду мікро-, макроекономічних підходів, так з погляду публічного управління.

Профілактика виникнення негативних наслідків використання цифрових технологій має передбачати систему заходів, що здатні забезпечити прозорі правила та контроль за збиранням, зберіганням та аналізом великих обсягів даних про особисте життя людей, усунути ризик зловживань та обмеження особистої свободи. У той же час, необхідним постає блокування різних можливостей для створення надмірного контролю та втручання у приватне життя, особливо якщо дані використовуються без згоди особи або для цілей, які не були первісно оголошені. Не можна допускати різних форм дискримінації, пов'язаних з алгоритмами, які аналізують великі обсяги даних і можуть бути використані для створення детальних профілів особистості, особливо якщо алгоритми містять упередження, помилкові висновки або замовлення авторитарних режимів, коли влада долучається до прийняття рішень без врахування суспільних інтересів, прав чи думок тих, кого ці рішення стосуються.

Загалом, важливим постає питання попередження ситуації, коли усі суспільні процеси можуть набути повну залежність від цифрових технологій і мережі Інтернету у настільки великій мірі, що це обмежує особисту свободу, конфіденційність та можливості. І це не лише можлива втрата конфіденційності через моніторинг діяльності в Інтернеті, особистої свободи через контроль за інформацією, але і формування психологічної залежності від цифрових пристроїв та сервісів, поширення цифрового аутизму та “порожньої” гіперінформаційності середовища.

Зростання цифровізації також збільшує ризики, пов'язані із необхідністю організації потужної системи кібербезпеки. Витік даних, хакерські атаки та інші кіберзагрози можуть мати серйозні негативні наслідки як для особистої свободи і конфіденційності, так і для забезпечення національної безпеки, заснованої на засадах захисту суспільного інтересу.

Отже, вивчення впливу цифрової економіки на трансформацію суспільних відносин, показало, що крім орієнтації на підвищення ефективності за різними аспектами, необхідно орієнтуватися на інші важливі речі – підвищення захисту прав та свобод, забезпечення соціального добробуту, покращення рівня охорони здоров'я, підвищення рівня безпеки, захист вітчизняних економічних інтересів, надання широкого доступу до якісної освіти та культури тощо. Для цього має бути забезпечена відповідальна, суспільно корисна діяльність публічних органів влади, громадських організацій, політичних партій, правозахисних організацій, а також налагоджена активна участь громадян у політичному та громадському житті суспільства. Пропозиції відносно організації конкретних механізмів регулювання процесу цифрової трансформації з боку публічного управління і мають стати предметом проведення подальших досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Войнаренко М.П., Скоробогата Л.В. Мережеві інструменти капіталізації інформаційно-інтелектуального потенціалу та інновацій. Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. 2015. № 3. Т. 3. С. 18–24.
2. Дунаєв І.В., Коваленко М.М. Нові траєкторії регулювання інформаційних платформ і платформної економіки заради суспільного блага. Актуальні проблеми державного управління. 2022. No 2 (61). С. 6–24. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-01>.
3. Жукова Л.М. Цифрова економіка як об'єкт державного регулювання. Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2017. Вип. 5(1). С. 7–11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evzdia_2017_5%281%29_3. (дата звернення: 11.09.2023).
4. Кіт Л.З. Еволюція мережевої економіки. Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. 2014. № 3. Т. 2. С. 187–194.
5. Коваленко М.М., Дунаєв І.В. Складові публічної політики в умовах ре-алізації мобілізаційної моделі розвитку економіки. Теорія та практика державного управління. 2023. Вип. 1 (76). С. 7–25. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-1-01>.
6. Коляденко С.В. Цифрова економіка: передумови та етапи становлення в Україні і у світі. Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики. 2016. № 6. С. 105–112. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efmarpr_2016_6_11. (дата звернення: 11.09.2023).
7. Краус Н.М., Голобородько О.П., Краус К.М. Цифрова економіка: тренди та перспективи авангардного характеру розвитку. Ефективна економіка. 2018. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2018_1_8. (дата звернення: 11.09.2023).
8. Круглов В. Державна політика трансформації ринку праці: виклики цифрової епохи. *Науковий вісник: Державне управління*. 1(1(7)). С. 140–161. [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-140-161/](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-140-161/). (дата звернення: 11.09.2023).
9. Орвелл Дж. 1984. Київ: Видавництво Жупанського. 2023. 320 с.
10. Пікетті Т. Капітал у XXI столітті. Київ: Наш Формат. 2016 р. 696 с.
11. Степаненко В. Без постійного місця роботи й грошей. Що таке прекарність і як вона підриває світ. Наш Київ. 21.01.2021 р. URL: <https://nashkiev.ua/business/bez-postiynogo-mistsya-roboti-y-groshey-scho-take-prekarnist-i-yak-vona-pidrivae-svit>. (дата звернення: 11.09.2023).
12. Цифрова економіка: тренди, ризики та соціальні детермінанти. Керівник проекту, автор доповіді – Ольга Пищуліна. Центр Разумкова, 2020. Видавництво “Заповіт”, 2020. Київ, жовтень 2020. URL: [https://2020_digitalization_PDF_\(rozumkov.org.ua\)](https://2020_digitalization_PDF_(rozumkov.org.ua)). (дата звернення: 11.09.2023).

13. Цифрові дивіденди. Огляд. Доповідь про світовий розвиток 2016 року. Всесвітній банк. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23347/210671RuSum.pdf>. (дата звернення: 11.09.2023).
14. Чмерук Г.Г. Цифрова економіка як окремий сектор національної економіки держави. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2019. Вип. 27(2). С. 92–97. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvumtevsg_2019_27\(2\)_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvumtevsg_2019_27(2)_18). (дата звернення: 11.09.2023).
15. Being Digital. Fundamental article by Nicholas Negroponte on the digital economy for 1995, part 2. Philtech Initiative. URL: <https://sudonull.com/post/60026-Being-Digital-Nikolos-Negropontes-fundamental-article-on-the-digital-economy-of-1995-part-2-Philtech>. (дата звернення: 11.09.2023).
16. Forum Digital: Бізнес в Україні готовий до цифрового прориву. – Delo.ua, 7 лютого 2019 р. URL: <https://delo.ua/business/forum-digital-biznes-v-ukraine-gotov-k-cifrovom-349977>. (дата звернення: 11.09.2023).
17. Gartner. Information Technology Glossary <https://www.gartner.com/en/information-technology/glossary/digitization>. (дата звернення: 11.09.2023).
18. Global wealth report 2019. Credit Suisse. URL: <https://worldwealthreport.com/resources/world-wealth-report-2019>. (дата звернення: 11.09.2023).
19. Jean Baudrillard: La Societe de consommation. Ses mythes, ses structures. Editions Denoël, Paris 1970.
20. Kelly K. New Rules for the New Economy: 10 radical strategies for a connected world. New York: Viking, 1998. 224 p.
21. Key Issues for Digital Transformation in the G20. Report Prepared for a Joint G20 German Presidency. OECD. 12 January 2017. URL: <https://key-issues-for-digital-transformation-in-the-g20.pdf>. (дата звернення: 11.09.2023).
22. Kovalenko M., Ziuz D., Smihunova O., Bondar N. Implementation of state economic policy under corporatocracy: Financial and credit aspect. Public Policy and Administration, 2020, T 19, Nr. 3/2020, Vol. 19, Nr. 3, p. 36-47. <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.19.3.26842>.
23. OECD Digital Economy Outlook 2017. OECD. URL: <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/9317011e.pdf>. (дата звернення: 11.09.2023).
24. Oxford Advanced Learner's Dictionary. URL: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/digital-economy>. (дата звернення: 11.09.2023).
25. Rouse M. Digital Economy. Techtarget, Newton, MA, 2016. URL: <http://searchcio.techtarget.com/definition/digital-economy>. (дата звернення: 11.09.2023).
26. Sharma S. Digital Economy. ITU-BTRC Asia-Pacific Regulators' Roundtable. SESSION 5. 07.08.2018. URL: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/AsiaPacific/Pages/Events/2018/rr2018/home.aspx>. (дата звернення: 11.09.2023).
27. Tapscott D. The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence. Paperback, 1994. 368 p.
28. WalkMe. Digital Adoption Platform. Glossary. URL: <https://www.walkme.com/glossary/digitalization/>. (дата звернення: 11.09.2023).

Стаття надійшла до редакції 11.09.2023

Стаття рекомендована до друку 20.10.2023

Mykola Kovalenko, Doctor of Science in Public Administration, Professor,
Professor of Economic Policy and Management Department,
Education and Research Institute of Public Administration,
V. N. Karazin Kharkiv National University, 4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-2845-6993> e-mail: kovnn1@i.ua

Maksim Sikalo, PhD in public administration, Director of LLC Vetprom, Kharkiv, Ukraine.
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0001-5949-5712> e-mail: sikaloMV@i.ua

THE INFLUENCE OF THE DIGITAL ECONOMY ONTO SOCIAL RELATIONS TRANSFORMATION

Abstract. The article explores the influence of the digital economy on the transformation of social relations. Using a systematic approach, an axiological method, methods of analysis and synthesis, a logical method of reproduction of scientific knowledge of the development of social relations, aggregation of empirical data, the author found out that the development of digital technologies significantly affects the transformation of almost all components of social relations. The research results indicate that the digital economy is becoming a key component of digital transformation, which is determined mainly by economic processes and phenomena arising from the use of digital technologies at all stages of social reproduction, which gradually acquire a socio-economic dimension. This is accompanied by a slow abandonment of outdated technologies, the maintenance of which can be costly to the socio-economic system. There is also, the slow transformation of social ideas, values, norms, traditions and ideals, which forms the basis of the cultural and civilizational experience of society.

A number of discovered advantages and opportunities provided by digital transformation are presented. However, the primary component of the digital transformation, which should lead to radical changes for the economy and various other social spheres, will not be so much the creation and use of digital technologies as a fundamental rethinking of the goals of society's development, norms of behavior and ethical values of interpersonal relationships.

The most expected consequences of digital transformation for society are related precisely to «transformation» as a deep, consistent restructuring of social processes. Today, digital transformation is penetrating all spheres of society at different rates, and these processes will only accelerate in the future. This becomes a certain driver of development, which ensures the identification and creation of new digital models of society, and can become a factor in the long-term cooperation of various groups of society for the sake of general well-being and common benefit. But the digital transformation of the socio-economic system at any level is a complex and lengthy process with long-term returns. It requires strategy, revision of societal models and processes, professional management, new infrastructure, new software, optimization of service mix, effective implementation mechanisms, training programs and reliable ongoing support.

The spread of digital technologies in the economy and various social areas brings significant advantages, but also has potential threats and risks in various directions, which are highlighted in our research both from the point of view of micro- and macroeconomic approaches, and from the point of view of public administration.

Prevention of the negative consequences of the use of digital technologies should include a system of measures capable of ensuring transparent rules and control over the collection, storage and analysis of large volumes of data about people's personal lives, eliminating the

risk of abuse and restrictions on personal freedom. It is important to prevent a situation where all social processes can become completely dependent on digital technologies and the Internet to such a large extent that it limits personal freedom, privacy and opportunities. And this is not only a possible loss of privacy due to monitoring of Internet activities, personal freedom due to control over information, but also the formation of psychological dependence on digital devices and services, the spread of digital autism and the «empty» hyperinformation environment.

It is shown that the growth of digitalization increases the risks associated with the need to organize a powerful cyber security system. Data leaks, hacking attacks, and other cyber threats can have serious negative consequences for both personal freedom and privacy, as well as for ensuring national security based on the principles of protecting the public interest.

The exploration of the influence of the digital economy onto social relations transformation showed that, in addition to focusing on increasing efficiency in various aspects, it is necessary to focus on other important things – increasing the protection of rights and freedoms, ensuring social welfare, improving the level of health care, increasing the level of security, protection national economic interests, providing wide access to quality education and culture, etc. For this purpose, the responsible, socially beneficial activity of public authorities, public organizations, political parties, and human rights organizations must be ensured, as well as active participation of citizens in the political and public life of society must be established.

Key words: *digital innovations, digital economy, social relations, digital transformation, information society, public administration, microeconomics, macroeconomics, sustainability.*

In cites: Kovalenko, M. M., & Sikalo, M. V. (2023). The Influence of the Digital Economy onto Social Relations Transformation. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (77), 83–108. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-06> [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Voinarenko, M.P., & Skorobogata, L.V. (2015). Network tools for capitalization of information and intellectual potential and innovations. *Bulletin of the Khmelnytskyi National University. Economic sciences*. 3. 3. 18–24 [in Ukrainian]
2. Dunayev, I., & Kovalenko, M. (2022). New traces of regulation of information platforms and a platform-based economy for the new public good. *Pressing Problems of Public Administration*, 2(61), 6-24. Retrieved from: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-01> [in Ukrainian] (accessed 11 September 2023).
3. Zhukova, L.M. (2017). Digital economy as an object of state regulation. *Economic Bulletin of the Zaporizhzhya State Engineering Academy*. 5(1). 7–11. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evzdia_2017_5%281%29_3 [in Ukrainian] (accessed 11 September 2023).
4. Kit, L.Z. (2014). Evolution of the network economy. *Bulletin of the Khmelnytskyi National University. Economic sciences*. 3. 2. 187–194 [in Ukrainian]
5. Kovalenko, M., & Dunayev, I. (2023). Components of Public Policy in the Conditions of Implementation of the Mobilization Model of Economic Development. *Theory and Practice of Public Administration*, 1(76), 7-25. Retrieved from: <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-1-01> [in Ukrainian] (accessed 11 September 2023).

6. Kolyadenko, S.V. (2016) Digital economy: prerequisites and stages of formation in Ukraine and in the world. *Economy. Finances. Management: topical issues of science and practice*. 6. 105–112. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efmapnp_2016_6_11 (date of application: 27.11.2023) [in Ukrainian] (accessed 11 September 2023).
7. Kraus, N.M., Holoborodko, O.P., & Kraus, K.M. (2018). Digital economy: trends and perspectives of avant-garde nature of development. *Efficient economy*. 1. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2018_1_8 (date of application: 11.09.2023). [in Ukrainian] (accessed 11 September 2023).
8. Kruglov, V. (2021). Public policy of labor market transformation: challenges of the digital age. *Scientific Herald. Series: Public Administration*, 1(7) 140–161. Retrieved from: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-140-161/](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-140-161/) [in Ukrainian] (accessed 11 September 2023).
9. Orwell, J. (2023) 1984. Kyiv: Zhupansky Publishing House. 320 [in Ukrainian].
10. Piketty, T. (2016) Capital in the 21st century. Kyiv: Nash Format. 696 [in Ukrainian].
11. Stepanenko V. (2021). Without a permanent place of work and money. What is precarity and how it undermines the world. Our Kyiv. 21.01. Retrieved from: <https://nashkiev.ua/business/bez-postiynogo-mistsya-roboti-y-groshey-scho-take-prekarnist-i-yak-vona-pidrivae-svit> [in Ukrainian] (accessed 11 September 2023).
12. Digital economy: trends, risks and social determinants. (2020). The project manager, the author of the report is Olha Pyschulina. Razumkov Center, 2020. "Zapovit" Publishing House. Kyiv. October. Retrieved from: [https://2020_digitalization_PDF\(razumkov.org.ua\)](https://2020_digitalization_PDF(razumkov.org.ua)). (date of application: 27.11.2023) [in Ukrainian] (accessed 11 September 2023).
13. Digital dividends. Review (2016). World Development Report. World Bank. Retrieved from: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23347/210671RuSum.pdf>. [in English] (accessed 11 September 2023).
14. Chmeruk, H.G. (2019). Digital economy as a separate sector of the national economy of the state. *Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. Series: International economic relations and world economy*. 27(2). 92–97. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvuumevcg_2019_27\(2\)_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvuumevcg_2019_27(2)_18) [in Ukrainian] (date of application: 11.09.2023).
15. Being Digital (1995). Fundamental article by Nicholas Negroponte on the digital economy for 1995, part 2. *Philtech Initiative*. Retrieved from: <https://sudonull.com/post/60026-Being-Digital-Nikolos-Negropontes-fundamental-article-on-the-digital-economy-of-1995-part-2-Philtech> [in English] (accessed 11 September 2023).
16. Forum Digital (2019). Business in Ukraine is ready for a digital breakthrough. Delo.ua. 07.02. Retrieved from: <https://delo.ua/business/forum-digital-biznes-v-ukraine-gotov-k-cifrovom-349977> [in Ukrainian] (accessed 11 September 2023).
17. Gartner (2023). Information Technology Glossary. Retrieved from: <https://www.gartner.com/en/information-technology/glossary/digitization> [in English] (accessed 11 September 2023).
18. Global wealth report. (2019). Credit Suisse. Retrieved from: <https://worldwealthreport.com/resources/world-wealth-report-2019> [in English] (accessed 11 September 2023).
19. Jean Baudrillard. (1970). *La Societe de consommation. Ses mythes, ses structures*. Editions Denoël, Paris [in France].
20. Kelly, K. (1998). *New Rules for the New Economy: 10 radical strategies for a connected world*. New York: Viking. 224 [in English].
21. Key Issues for Digital Transformation in the G20. Report Prepared for a Joint G20 German Presidency. – OECD, 12 January 2017. Retrieved from: <https://key-issues-for-digital-transformation-in-the-g20.pdf> [in German] (accessed 11 September 2023).

22. Kovalenko, M., Ziuz, D., Smihunova, O., & Bondar, N. (2020). Implementation of state economic policy under corporatocracy: Financial and credit aspect. *Public Policy and Administration*, T 19, Nr. 3/2020, Vol. 19, Nr. 3, 36-47. Retrieved from: <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppaa.19.3.26842> [in English] (accessed 11 September 2023).

23. OECD Digital Economy Outlook (2017). OECD. Retrieved from: <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/9317011e.pdf> [in English] (accessed 27 November 2023).

24. Oxford Advanced Learner's Dictionary (2023). Retrieved from: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/digital-economy> [in English] (accessed 11 September 2023).

25. Rouse, M. (2016). Digital Economy. Techtarget, Newton, MA,. Retrieved from: <http://searchcio.techtarget.com/definition/digital-economy> [in English] (accessed 11 September 2023).

26. Sharma, S. (2018). Digital Economy. ITU-BTRC Asia-Pacific Regulators' Roundtable. SESSION 5. 07.08.2018. Retrieved from: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/AsiaPacific/Pages/Events/2018/rr2018/home.aspx> [in English] (accessed 11 September 2023).

27. Tapscott D. (1994). *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*. Paperback, 1994. 368 [in English].

28. WalkMe. Digital Adoption Platform. Glossary (2023). Retrieved from: <https://www.walkme.com/glossary/digitalization/> [in English] (accessed 11 September 2023).

The article was received by the editors 11.09.2023

The article is recommended for printing 20.10.2023

<http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-07>
УДК 338.246.8:711.4

Гібадуллін Олексій Володимирович

доктор філософії з публічного управління та адміністрування,
директор з персоналу ТОВ «UBC Group», м. Харків
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-8574-7941>
E-mail: a.gibadullin@beer-co.com

Косенко Аліса Володимирівна,

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент 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
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-4006-2295>
E-mail: kosenko_alica@ukr.net

СКЛАДОВІ СИСТЕМИ ПРОМИСЛОВОГО І КАДРОВОГО ВІДНОВЛЕННЯ ПОСТРАЖДАЛИХ РЕГІОНІВ В УМОВАХ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття акцентує увагу на важливості методологічного підходу до побудови системи управління промислового відновлення в регіоні і залучення кваліфікованої робочої сили в регіональну економіку навіть під час війни. Мета статті – є наукове обґрунтування впливу внутрішнього та зовнішнього середовища на регенеративні процеси в економіці промисловості у період дії воєнного стану та після завершення бойових дій, як складових системи відновлення промислового потенціалу регіонів. Комплексний та взаємопов'язаний розгляд викликів, що стоять перед державою у сьогоденні із системними проблемами розвитку економіки промисловості у довоєнному періоді, закладає основу успішних трансформаційних перетворень та швидкість перебігу регенеративних процесів відновлення економічної та соціальної сфери. Автор стверджує, що економіко-соціальні, економіко-екологічні та соціально-екологічні складові відновлювальних процесів тісно пов'язані між собою та впливають на кінцевий результат – промислове відновлення сьогодні та сталий розвиток регіонів і держави у майбутньому. Автор зауважує, що перетворення викликів зовнішнього середовища у можливості при побудові системи промислового відновлення завдяки застосування системи управління містить в собі додатковий ресурс задля оптимізації та прискорення відновлювальних процесів у економіці промисловості. Це вимагає широкого комплексного аналізу взаємозв'язку факторів внутрішнього та зовнішнього середовища задля трансформаційних перетво-

© Гібадуллін О. В., Косенко А. В., 2023



This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution License 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

рень зовнішніх викликів на додаткові можливості, що підсилюють скритий, наявний та недовикористаний потенціал регіонів, завдяки побудови якісної координації процесів у системі промислового відновлення. Стаття розкриває теоретико-методичне обґрунтування впливу ефективних підходів управління та координації відновлювальних процесів на досягнення кінцевої мети – відновлення економіки промисловості та сталого розвитку регіону, визначення оптимальних моделей оперативного моніторингу перебігу процесів, вивчення впливу новітніх технологій на процеси відновлення, а також подолання технологічних розривів та створення умов для повернення кваліфікованих мігрантів в Україну.

Ключові слова: великі державні підприємства, стратегічні галузі, механізм публічного регулювання, корпоратизація, відновлення промисловості, промисловість, сталий розвиток, кваліфікована робоча сила, публічне урядування, цілі ООН.

Як цитувати: Гібадуллін О. В., Косенко А. В. Складові системи промислового і кадрового відновлення постраждалих регіонів в умовах дії воєнного стану в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 2 (77). С. 109–131. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-07>

Актуальність дослідження. У процесі формування системи промислового відновлення в умовному регіоні до і після війни в Україні актуальності набуває питання визначення внутрішнього потенціалу регіону, максимізація його використання для розвитку та дослідження рушійних сил що прямо впливають на швидкість відновлювальних процесів. Взаємозв'язок факторів внутрішнього та зовнішнього середовища, що зумовлюють активізацію процесів сталого розвитку в регіонах, вже тривалий період є предметом досліджень багатьох провідних науковців. Дослідження ж категорії сталого розвитку регіонів у період активних бойових дій та воєнного стану в Україні, тільки починаються. Виникає нагальна потреба як теоретико-методичного обґрунтування складових системи сталого розвитку регіонів та її економічної основи – системи промислового відновлення на регіональному рівні, так і дослідження факторів впливу на трансформацію та відновлювальні процеси через системне управління, цілеполагання відновлювальних програм, зміни пріоритетів та принципів розвитку як держави, так і регіонів [8]. Крім того, дослідження потребує взаємозв'язок між економічною складовою сталого розвитку та екологічною і соціальною складовою відновлювальних процесів, виокремлення принципів, які б забезпечували взаємодію, підтримували достатній рівень економічних вигод, зважаючи при цьому на обмеженість ресурсів та регенеративні можливості сьогодення.

Сучасні теоретичні дослідження проблематики сталого розвитку регіонів висвітлені у працях таких українських вчених, як В. Бабаєв, В. Бакуменко, М. Білинська, М. Болдуєв, А. Дегтяр, І. Дунаєв, О. Іваницька, М. Коваленко, О. Крюков, В. Куйбіда, Ю. Куц, М. Латинін, Т. Лозинська, А. Мерзляк, О. Поважний, С. Саханенко, С. Серьогін, В. Удовиченко, М. Чумаченко, Ю. Шаров та інші. Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних вчених, здійсненим в області теорії та практики дослідження сталого розвитку регіонів, варто зазначити, що більшість їх наукових праць зосереджена хоча і на кризових, але на мирних часах. Питання ж наукового

обґрунтування складових системи промислового відновлення на регіональному рівні як основи сталого розвитку регіонів, як у період дії воєнного стану так і після завершення бойових дій, через керування відновлювальними процесами на регіональному рівні вже сьогодні, тільки починає досліджуватися.

Постановка проблеми і виокремлення невирішених питань. Проблема визначеної теми дослідження вимагає комплексного аналізу взаємозв'язку факторів внутрішнього та зовнішнього середовища задля трансформаційних перетворень зовнішніх викликів на додаткові можливості, що підсилюють скритий, наявний та недовикористаний потенціал регіонів, завдяки побудови якісної координації процесів у системі промислового відновлення. Одним з основних завдань теоретико-методичного обґрунтування складових системи відновлення промислового потенціалу регіонів у період дії воєнного стану та створення передумов для побудови системи сталого розвитку регіонів у повоєнний період є визначення ефективних підходів до координації відновлювальних процесів та побудова якісної системи управління, дослідження ролі всіх учасників відновлювальних процесів у координації та досягнення ключової мети. Серед невирішених питань варто виокремити визначення оптимальних моделей оперативного моніторингу перебігу процесів, вивчення впливу новітніх технологій на процеси відновлення, а також аналіз людських ресурсів та трудового потенціалу, через створення сприятливих умов для розвитку підприємництва та інновацій.

Метою статті є наукове обґрунтування впливу внутрішнього та зовнішнього середовища на відновлювальні економічні процеси в українській промисловості під час і після воєнного стану в Україні як нових складових системи відновлення промислового потенціалу регіонів.

Використана методологія і загальна логіка дослідження охоплює послідовний огляд внутрішнього та зовнішнього середовища системи промислового відновлення на регіональному рівні та ключових показників ефективності, як основу побудови системи координації відновлювальними процесами. Комплексність та взаємозв'язок із системними проблемами розвитку економіки промисловості регіонів та держави у довоєнному періоді, потребує розгляду внутрішнього та зовнішнього середовища системи, як основи трансформаційних перетворень в якій як криється додатковий ресурс для відновлення, так і певні ризики. При цьому необхідно чітко усвідомлювати, що економіко-соціальні, економіко-екологічні та соціально-екологічні складові відновлювальних процесів тісно пов'язані між собою та впливають на кінцевий результат – промислове відновлення сьогодні та сталий розвиток регіонів і держави у майбутньому.

Ця стаття підкреслює важливість теоретичної концептуалізації у виборі методологічного підходу до побудови системи управління промисловим відновленням на регіональному рівні вже сьогодні та відіграє вирішальну роль у забезпеченні якнайшвидшого та якісного результату у майбутньому. Таким чином, необхідні подальші дослідження задля напрацювання спільного визначення методико-теоретичних основ системи управління промисловим відновлення та практичних механізмів, який дозволять трансформувати роль та функцію держави з управлінської на координуючу, створюючи нову систему

державно-приватного партнерства. Отже, покрокова логіка викладу подальшого матеріалу у статті така:

- узагальнення сутнісних характеристик внутрішнього та зовнішнього середовища системи промислового відновлення в умовному регіоні;
- концептуальна схема трансформація загроз зовнішнього середовища у можливості у системі промислового відновлення;
- огляд суті наявного механізму моніторингу промислового відновлення на регіональному рівні як основи побудови системи управління;
- концептуальна пропозиція моделі системи управління (координації) промислового відновлення умовного регіону.

Виклад основного матеріалу. Промислове відновлення України в період дії воєнного стану, як будь яка система, спрямована на досягнення цілей сталого розвитку регіонів, допускає подання її змісту з допомогою підсистем, дія яких тією чи іншою мірою спрямована на соціальну, економічну та екологічну складову – зовнішнього та внутрішнього середовища системи. Дослідження факторів внутрішнього та зовнішнього середовища, що здійснюють вплив на процеси всередині системи, дає уявлення як про зв'язки між елементами структури так і ступінь залежності процесів системи від стороннього впливу.

Зовнішнє середовище системи промислового відновлення, яка є наріжним каменем економічної складової досягнення цілей сталого розвитку, являє собою з одного боку набір факторів, під впливом яких відбуваються процеси промислового відновлення, а з іншого - додаткове джерело, що живить систему ресурсами, необхідними для підтримки її внутрішнього потенціалу на належному рівні та структурних трансформаційних перетворень. Система знаходиться в стані постійного обміну з зовнішнім середовищем, забезпечуючи тим самим собі можливість виживання та розвитку. Зовнішнє середовище системи промислового відновлення є сукупністю факторів, які формують довгострокову перспективу системи і на які система не може впливати взагалі або має незначний опосередкований вплив [7]. Дослідження факторів зовнішнього середовища дозволяє скласти картину того, на якому якісному рівні знаходиться система стосовно можливих загроз, визначити стратегічний напрям та порядок дій для досягнення мети – цілей сталого розвитку, у контексті економічної, екологічної та соціальної складової.

Своєчасне виявлення зовнішніх чинників і визначення інтенсивності їх впливу дає як вигравш у часі для прийняття «профілактичних» заходів щодо усунення, запобігання або ослаблення небажаних впливів (загроз), так і для ефективної трансформації загроз у можливості, що важко переоцінити у період продювжуючихся активних бойових дій та воєнного стану. Спираючись на методологію ієрархічного підходу (за методикою А. Томпсона [25]), зовнішнє середовище розглядають як ієрархічну дворівневу структуру, в якій зовнішнє середовище є джерелом загальносистемних тенденцій: економічних умов, політичних впливів, соціальних та екологічних норм. Зовнішнє середовище складається із взаємозв'язаних та не підпорядкованих один одному елементів (факторів), які можуть впливати на цілі, ресурси, структуру та соціальну роль

системи. Ефективність системи промислового відновлення на регіональному рівні в умовах дії воєнного стану в Україні залежить від факторів (елементів), що знаходяться за межами системи та різним чином (прямо або опосередковано) впливають на її діяльність, швидкість відновлювальних та трансформаційних процесів (соціальних, економічних, екологічних) і повинні враховуватись при побудові системи управління відновленням [19; 1]. Зовнішнє середовище системи промислового відновлення на регіональному рівні у період дії воєнного стану складають основні групи факторів, що об'єднуються в сім основних груп: технології, економіка, ринки, політика, законодавство, екологія/довкілля (навколишнє середовище) та суспільство [9; 12]:

1. Економічні – напряму пов'язані з економічною складовою цілей сталого розвитку, фінансовим ресурсом на відновлення та додатковими фінансовими надходженнями. Саме цей фактор відображає життєздатність системи до регенерації власного ресурсного потенціалу, відображає рівень ресурсозалежності системи від зовнішнього фінансування та впливає на швидкість досягнення цілей сталого розвитку через прискорення швидкості відновлювальних процесів.

2. Соціально-демографічні – напряму пов'язані з соціальною складовою цілей сталого розвитку, трудовим потенціалом регіонів, впливають на рівень життя людей, ринок праці, формують ціннісну орієнтацію населення на регіональному та загальнодержавному рівні. Беручи до уваги, що людський ресурс є основою будь-якої системи, важко переоцінити значущість його впливу на швидкість промислового відновлення, відображення процесів міграції, загальний трудовий потенціал регіонів та досягнення цілей сталого розвитку.

3. Науково-технологічні – напряму впливають на всі складові цілей сталого розвитку (економічну, соціальну та екологічну), пов'язані як з отриманням нових технологій, так і з можливістю їх використання у подальшому [13]. Під впливом цього фактора знаходиться вибір вектора побудови нової моделі промисловості регіонів, що базується на основі Індустрії 4.0 та 5.0.

4. Політичні – опосередковано впливають на всі складові цілей сталого розвитку на регіональному та загальнодержавному рівні, пов'язані, перш за все, з іміджем держави та влади на міжнародній арені. Роль цього фактора у створенні нової моделі державно-приватного партнерства, побудові системи управління на принципах верховенства права, викоріненні корупції, страхуванні ризиків інвесторів.

5. Конкуренція та ринкове середовище – опосередковано впливають на соціальні та економічні складові цілей сталого розвитку, пов'язані з внутрішнім та зовнішнім попитом на продукцію вітчизняного виробника, відображають потенційні ризики від партнерських взаємовідносин (які у майбутньому можуть стати конкурентами) та ризики конкурентної боротьби всередині держави між регіонами за ресурси.

6. Довкілля та навколишнє середовище – напряму впливають на екологічну складову цілей сталого розвитку та опосередковано - на соціальну, пов'язані з дотриманням постулатів ресурсозбереження та екологічності (т.зв. «Індустрія 5.0») при побудову системи нової промисловості.

7. Географічний – опосередковано впливають на всі складові цілей сталого розвитку, в умовах бойових дій та воєнного стану вплив обставин даного фактору вже змінив економічну, соціально-демографічну та екологічну карту України. У подальшому вплив географічного фактору визначить побудову нової економічної карти регіонів, формування нової промислової, соціально-демографічної та економічної політики на регіональному та загальнодержавному рівні з-за перерозподілу центрів концентрації ресурсів.

Враховуючи реалії сьогодення, кожен з факторів впливу зовнішнього середовища на промислове відновлення на регіональному рівні як на економічну складову системи сталого розвитку регіонів, тісно пов'язаний з умовами бойових дій та воєнним станом в Україні. Зараз у 2023 році активні бойові дії проти російського агресора є безумовною домінантою над іншими об'єктивним (не залежить від системи), некерованим (має об'єктивний характер дії, не піддається управлінню з боку системи), комплексним (впливає на дві та більше складових економічної стійкості) фактором впливу на систему промислового відновлення на регіональному рівні. Це, у свою чергу, відображається як на швидкості відновлювальних процесів сьогодні, так і на досягненні цілей сталого розвитку у майбутньому.

Ключові фактори впливу зовнішнього середовища на систему промислового відновлення, як на підсистему економічної складової системи досягнення цілей сталого розвитку, одночасно створюють як загрози, так і несуть певні можливості, своєчасне використання яких дозволить підвищити ефективність як промислового відновлення на сьогоднішньому етапі, так і досягнення цілей сталого розвитку регіонів у майбутньому, успішність управлінських рішень та додатковий ресурс для прискорення швидкості відновлювальних процесів (таблиця 1).

Максимізація можливостей та мінімізація ризиків зовнішнього середовища є першочерговою метою для створення ефективної системи управління промисловим відновленням на регіональному рівні, яка здатна значно зекономити ресурси і прискорити швидкість, за рахунок оптимізації ресурсокористування:

- отримання додаткового ресурсу (фінансового, технологічного);
- використання альтернативного, або недовикористаного ресурсу (альтернативні джерела сировини, вторинна переробка);
- впровадження практики ресурсооптимізації та ресурсозбереження (нові технології генерації енергії та переробки сировини) тощо.

Можливості та загрози, які несуть кожен з факторів впливу зовнішнього середовища на промислове відновлення на регіональному рівні, розкривають як взаємозв'язок між факторами, так і певні тренди їхнього розвитку. Так економічні фактори впливу (рівень фінансово-економічної та інвестиційної підтримки партнерів), технологічні (нові технології та обладнання) напряду залежать від політичних (прозорість використання отриманої допомоги та рівня корупції), конкурентних (небажання партнерів мати сильних конкурентів) та географічних (бажання партнерів мати доступ до дешевих ресурсів). В свою чергу, кожен з вищеперахованих факторів прямо впливає на соціально-демографічні (вимушена міграція та повернення) фактори та, у стратегічному

Таблиця 1

Потенційні напрями трансформацій під впливом загроз і можливостей у зовнішньому середовищі по відношенню до системи промислового відновлення в Україні.

Table 1

Potential directions of transformations under the influence of threats and opportunities in the external environment in relation to the system of industrial recovery in Ukraine

| Домінуючий вплив бойових дій та воєнного стану | | |
|---|--|--|
| <i>Загрози зовнішнього середовища</i> | <i>Внутрішня середа системи (напрями трансформації)</i> | <i>Можливості</i> |
| Інвестиційна непривабливість, руйнування енергосистеми, вартість паливних ресурсів, інформаційна складова війни. | Економічні Забезпечення прозорості руху грошового потоку від інвесторів, наявність внутрішнього ресурсу на відновлення. | Економічна допомога партнерів, отримання енергетичної незалежності України, розвиток «зеленої генерації». |
| Руйнування інфраструктури економіки промисловості. | Технологічні Обрання вектора відновлення, доступ до технологій, власний інтелектуальний ресурс. | Нові технології, новий принцип побудови та управління підприємствами, людино- та екологоцентричність. |
| Активізація застарілих проблем у стосунках держави, бізнесу та соціуму, рівень корупції. | Політичні Нові підходи до державно-приватного партнерства. | Новий погляд на державно-приватне партнерство, викоринення корупції, пріоритетність соціальної складової. |
| Велика кількість ключових фахівців задіяна в секторі оборони, падіння доходів, рівня життя соціуму, системна криза ринку праці, вимушена міграція. | Соціально-демографічні Умови для відтворення та розвитку людського ресурсу. | Новий погляд на ідею державності та національну ідентичність, пріоритетність соціальної складової. |
| Конкурентна боротьба з партнерами, не зацікавленими у створенні додаткових конкурентів. | Конкуренція та ринкове середовище Регулювання внутрішньої та зовнішньої конкуренції. | Переорієнтація виробників на висококонкурентні ринки, включення у світові ланцюги створення доданої вартості, орієнтація на недовикористані ресурси виробництва. |
| Руйнування екології внаслідок агресії. | Довкілля та навколишнє середовище Зв'язок технологій з екологічною безпекою. | Втілення принципів Індустрії 4.0 та 5.0. |
| Втрата ресурсної бази та інфраструктури промисловості. | Географічні Керована зміна економічної карти України. | Нова система промислового розвитку регіонів. |
| Система промислового відновлення на регіональному рівні в умовах дії воєнного стану Україні як економічна складова досягнення цілей сталого розвитку регіонів | | |

* Джерело: розроблено першим співавтором.

контексті, на соціальну складову системи досягнення цілей сталого розвитку та залежить від нього; екосистеми регіонів (забруднення внаслідок бойових дій, застарілі технології виробництва...) та, як наслідок, на екологічну складову сталого розвитку регіонів. Концентрація всіх факторів впливу зовнішнього середовища відбувається навколо домінуючого фактора – бойових дій та воєнного стану. Домінуючий фактор здатен як змінити вектор впливу з загроз на можливості, так і впливати на внутрішнє середовище системи.

Внутрішнє середовище системи промислового відновлення на регіональному рівні (як основи економічної складової сталого розвитку регіонів) – це сукупність факторів, які формують довгострокову перспективу системи (відновлення економіки промисловості регіонів і, як наслідок, економічної складової сталого розвитку, але перебувають під безпосереднім контролем та на які (або через які) система може здійснювати трансформаційний вплив [16]. Внутрішнє середовище системи являє собою, перш за все, стратегічний ресурс її розвитку: наявний потенціал основних видів ресурсів (економічного, соціального, технологічного, тощо) в системі та підсистема менеджменту (ресурс управління) на шляху досягнення кінцевої мети – сталого розвитку регіонів, через розвиток її економічної складової [4], а оптимізація та результативне використання внутрішніх резервів та ресурсів мають ключове значення та закладають основу стратегічного успіху.

Існують різні підходи до структурування внутрішнього середовища системи. Зазвичай науковці визначають декілька ключових характеристик внутрішнього середовища системи [2; 20]:

- формується залежно від місії та цілей системи і залежить від зовнішнього середовища;
- визначає процес діяльності системи;
- відноситься до подій, факторів, людей, інфраструктурного простору та матеріально-технічної бази, структур, умов всередині системи які зазвичай знаходяться під безпосереднім контролем системи управління;
- дозволяє визначити сильні і слабкі сторони системи, можливості та загрози;
- впливає на організаційну діяльність, прийняття рішень та поведінку учасників процесу.

Набір взаємопов'язаних ключових процесів та елементів за допомогою яких реалізується система промислового відновлення, злиття яких у сукупності визначають потенціал та можливості, доцільно досліджувати та групувати за функціональною складовою (таблиця 2).

Взаємозв'язок факторів зовнішнього та внутрішнього середовища системи промислового відновлення на регіональному рівні визначають вектор та стратегію побудови та розвитку системи, організацію та управління програмами відновлення інфраструктурних елементів, формують її ефективність та ресурсозбереженість, впливають на швидкість реалізації та оновлення потенціалу досягнення цілей сталого розвитку. Дослідження внутрішнього та зовнішнього середовища системи промислового відновлення на регіональному рівні дозволяє дійти висновку, що ключовою складовою, що прямо впливає на швидкість

Таблиця 1

Сутність та елементи внутрішнього середовища системи промислового відновлення, як основи економічної складової системи сталого розвитку

Table 1

The essence and elements of the internal environment of the system of industrial recovery, as the basis of the economic component of the system of sustainable development

| <i>Ключові елементи</i> | <i>Вид ресурсу (потенціалу)</i> | <i>Сутність процесу</i> | <i>Показники ефективності</i> |
|----------------------------|---------------------------------|---|--|
| Організаційно-управлінська | Управлінський | Структура системи управління процесами. Вектор, стратегія, плани реалізації, моніторинг виконання та оптимізації. | Ділова активність підприємств, міжнародні та регіональні рейтинги |
| Фінансово-економічна | Фінансовий | Державні програми кредитування та підтримки, власні кошти підприємств. | Економічні показники розвитку регіонів. |
| Технологічна | Технологічний | Залучення нових технологій, обладнання та виробництв, можливість їх використання після бойових дій. Матеріально-технічний ресурс. | Швидкість переорієнтації промисловості на вищі технологічні уклади, показники промислового виробництва, кількість впроваджених інновацій |
| Інформаційна | Інформаційний | Збір, обробка та використання інформації. Система комунікацій, інструменти діджиталізації процесів, кіберзахисту. | Швидкість, прозорість та об'єктивність управлінських процесів. |
| Соціальна | Людський | Системи мотивації та залучення виконавців. | Людський потенціал для реалізації відновлювальних програм, продуктивність та операційна ефективність. |
| Маркетингова | Іміджевий | Іміджева складова на державному та міжнародному рівні. | Рівень корупції, легкість ведення бізнесу. |

* Джерело: розроблено першим співавтором.

відновлювальних процесів у короткостроковій перспективі та досягнення цілей сталого розвитку у майбутньому є:

- у внутрішньому середовищі – наявність ресурсів та потенціал для відновлення (фінансових, матеріальних, соціальних, технологічних, тощо);
- у зовнішньому середовищі – рівень зовнішніх загроз для системи відновлення (бойові дії, корупція, брак попиту, технологічна відсталість, тощо);
- у системі управління – можливість трансформувати загрози внутрішнього середовища у можливості, задля отримання додаткового ресурсу (стратегія та вектор відновлення, послідовність завдань, контроль результатів тощо).

Одним з першочергових завдань на шляху до прискорення промислового відновлення в регіонах під час ведення бойових дій та переходу до політики сталого розвитку у повоєнний період, є пошук та використання ресурсного потенціалу, що є «тут і зараз»:

- географічні, сировинні та ринкові ресурси для промислового відродження та прискорення швидкості повинні розташовуватися безпосередньо в регіонах та не вимагати довгого логістичного плеча;
- технологічні ресурси повинні акцентуватися на доступних екологічних, енергозберігаючих та соціально орієнтованих технологічних укладах (Індустрія 4.0 (5.0));
- соціальні ресурси – на якість, кількість та демографію кожного конкретного регіону, з урахуванням можливостей зміни під них виробничих циклів (операцій), автоматизацію процесів;
- управлінські та економічні – враховувати принципи прозорості розподілу інвестицій, повернення корштів та страхування ризиків бойових дій.

Враховуючи, що у внутрішньому середовищі системи промислового відновлення криється здатність трансформаційних перетворень загроз зовнішнього середовища у можливості, а взаємозв'язок факторів зовнішнього та внутрішнього середовища – вектор та стратегію перетворень, процеси управління (управляючої системи), повинні акцентуватися на визначенні найоптимальнішого способу модерації, якаб у процесі самовідтворення економіки промисловості регіону дозволила розкрити весь наявний потенціал та керувати процесом соціально-економічної трансформації.

Яким чином? Об'єктивні умови (феномени і обставини, насамперед, соціально-економічного характеру, які необхідні для породження конкретного явища (суспільно-економічної трансформації регіону) та суб'єктивний фактор (свідома, цілеспрямована діяльність всіх учасників процесу спрямована на зміну та конструктивний розвиток) в прояві і реалізації законів суспільного процесу при побудові процесів управління відновлення інфраструктурних елементів економіки промисловості регіону, врешті решт формують її ефективність та ресурсозбереженість та є ключовою складовою, що прямо впливає на швидкість відновлювальних процесів у короткостроковій перспективі та досягнення цілей сталого розвитку регіону у майбутньому [14; 15]. Система управління промисловим відновленням на регіональному рівні, як ієрархічна структура, визначає послідовність та необхідну повноту дій учасників процесу, з метою найбільш ефективного використання ресурсу та трансформації негативного впливу зовнішнього середовища у можливість зростання та відображає структуру державного регулювання процесами промислового відновлення.

Головним цільовим орієнтиром системи промислового відновлення на регіональному рівні є досягнення цілей сталого розвитку держави та задекларованих Глобальних Цілей сталого розвитку, зокрема в частині «Інновації та інфраструктура» - створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохопній і сталій людиноорієнтованій індустріалізації та інноваціям. У короткостроковій перспективі результатом роботи системи промислового відновлення на регіональному рівні в пе-

ріод дії воєнного стану є «перезапуск» економіки промисловості регіонів та отримання додаткового фінансового ресурсу за рахунок отримання прибутку. Метою системи державного регулювання промислового відновлення на регіональному рівні є відновлення та розвиток інфраструктурного простору промисловості регіонів, якісно нового та надійного (на засадах підходів Індустрії 4.0, 5.0), стійкого до зовнішніх викликів за рахунок підвищення ефективності використання ресурсів і ширшого застосування чистих та екологічно безпечних технологій і промислових процесів [15], за участі всіх регіонів, відповідно до їх індивідуальних можливостей, спрямованого на економічний розвиток держави та добробут людей.

Вектор системи промислового відновлення регіону повинен бути спрямований на повну соціально-економічну трансформацію як регіону, так і держави. Роль державного регулювання процесів у відкритій системі, якою є система промислового відновлення на регіональному рівні, полягає у встановленні загальних правил поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин, і їх коригуванні залежно від умов, які змінюються, задля координації якісних змін і керуванні рушійними силами трансформаційних перетворень, повинна бути зосереджена на гнучкій модерації процесами регенерації як інфраструктурного простору промисловості, так і суспільного та екологічного життя регіону та держави. Для виконання своїх функцій і завдань держава використовує різноманітні важелі та інструменти державного регулювання, щодо визначення напрямку, мети, послідовності впливу, засобів регулювання та порядку моніторингу функціонування та діяльності процесів – механізмів регулювання. Механізм державного регулювання системою промислового відновлення повинен бути спрямованим на досягнення конкретних цілей (відновлення промисловості на якісно новому рівні) шляхом впливу на конкретні фактори (елементи управління та їхні зв'язки – внутрішнє середовище).

Беручи до уваги теоретичні підходи до трактування дефініції «механізм державного регулювання», враховуючи особливості системи промислового відновлення на регіональному рівні - взаємозалежність ресурсів, якості трансформаційних перетворень та швидкості процесів промислового відновлення в єдиній синергетичній системі, спрямованій на досягнення оптимального результату, комплексний механізм державного регулювання промисловим відновленням на регіональному рівні в умовах дії воєнного стану є:

– сукупність збалансованих економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління (органів влади) на діяльність (процеси промислового відновлення) об'єктів (інфраструктурний простір промисловості), що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат (швидкість та якість промислового відновлення) діяльності управлінського об'єкта (економіки промисловості) регіонів та має за мету реалізацію спільних інтересів і потреб учасників промислового відновлення (досягнення цілей сталого розвитку) за рахунок державно-приватного партнерства на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил;

– є засобом та способом реалізації функцій держави, набір практичних заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких органи державної влади

впливають на внутрішнє та зовнішнє середовище, з метою досягнення поставлених цілей – відновлення промисловості на якісно новому рівні та сталого розвитку у майбутній перспективі

– складна сукупність дій – сукупність взаємозалежних і взаємодіючих інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у системі промислового відновлення на державному рівні в умовах бойових дій і воєнного стану, як продукт організованої людської діяльності, що має за мету відновлення промислової активності в регіоні та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі державно-приватного партнерства. Враховуючи, що державне регулювання системою промислового відновлення на регіональному рівні є складним процесом, з багатьма взаємопов'язаними складовими, доцільне застосування комплексного механізму державного регулювання (координації), який включатиме в себе декілька самостійних механізмів: організаційно-економічних (сукупність фінансово-економічних управлінських методів, інструментів та стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси), нормативно-правових (комплекси взаємопов'язаних юридичних засобів, які об'єктивовані на нормативно-правовому рівні), мотиваційних (технології, що забезпечують процес вмотивування до діяльності) тощо (рисунок 1).

Основними цілями, при формуванні механізму державного регулювання (координації) промислового відновлення на регіональному рівні, відповідно є:

- відновлення промислової активності регіонів, залучення та перерозподіл сторонніх ресурсів, сприяння акумуляції підприємствами коштів інвестиційного призначення, зокрема за рахунок прибутку та оптимізації витрат наявного ресурсу;
- створення передумов для розвитку промислового потенціалу регіонів на основі принципів Індустрії 4.0 (5.0) в єдиній системі відновлення держави [3];
- сприяння трансформаційним перетворенням загроз зовнішнього середовища у додаткові можливості в системі промислового відновлення задля отримання додаткового ресурсу;
- вирішення поточних питань соціального та економічного відновлення регіонів, соціальної інфраструктури та комунальної сфери, створення додаткових робочих місць;
- прискорення промислового відновлення за рахунок якісного та оптимального використання внутрішніх та зовнішніх ресурсів.

Ключовими елементами координації процесів відновлення промисловості та регіонального розвитку, які дозволять додати системі управління гнучкості та прозорості, має стати впровадження digital-інструментів у системі управління. Для боротьби з основними викликами відновлення, цифрові рішення мають бути спрямовані на:

- побудову інтегрованої цифрової платформи державного масштабу, яка дозволить відслідковувати грошові потоки «від донору до будівництва», від державного до місцевого бюджету, у будь-якому розрізі та за будь-якими проектами. За принципом «всі бачать все»;

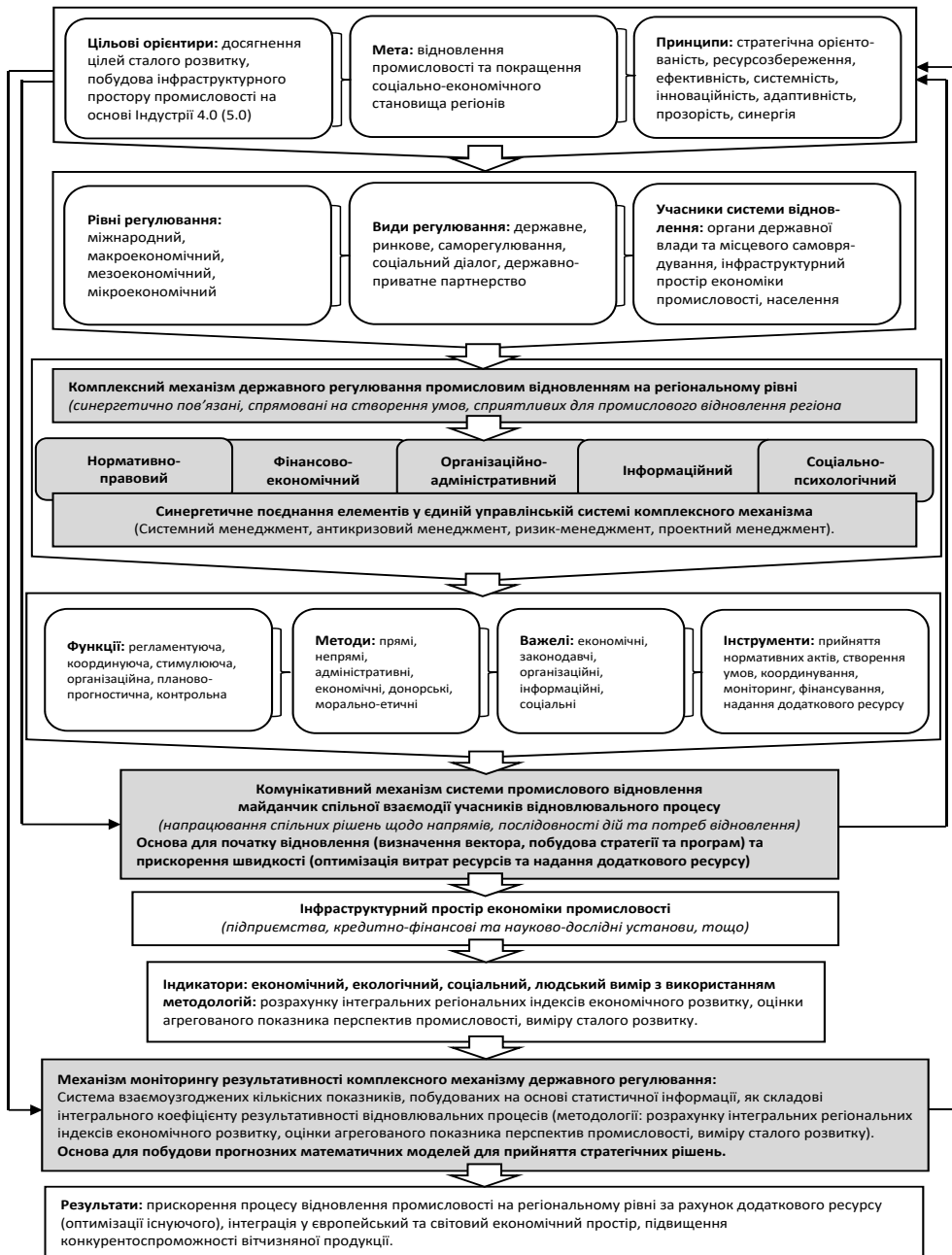


Рисунок 1. Концептуальна логіка комплексного механізму управління промисловим відновленням на регіональному рівні в Україні

Figure 1. Conceptual logic of the complex mechanism of industrial recovery management at the regional level in Ukraine

* Джерело: розроблено першим співавтором

– поєднання на платформі інформації з різних цифрових реєстрів та платформ – наявних (наприклад, РПЗМ, Prozorro, Prozorro.Sale, ЄДЕССМ, ДІЯ, spending.gov.ua тощо) та новостворених. Має бути взаємозв'язок цільових програм відновлення та коштів за ними між бюджетами усіх рівнів – від державного до місцевих (наприклад, маркування унікальним ідентифікаційним кодом проєктів);

– впровадження модульного принципу розгортання цифрових систем, який дозволить інтегрувати різні ініціативи з відновлення та прозорого державного управління на єдиній цифровій платформі. Наприклад, модулі пріоритетзації заявок на відновлення бізнесу або об'єктів соціальної інфраструктури громад, нефінансової допомоги, гуманітарної допомоги тощо.

Частина цих принципів вже знаходить своє відображення у державній платформі «DREAM» (<https://dream.gov.ua/ua>) – державній цифровій екосистемі для підзвітного управління відновленням, яка є українським державним проєктом, інструментом управління, який забезпечує єдину цифрову маршрутизацію для всіх проєктів реконструкції. Як цифрова система управління, вона буде публічною відображати повний стан проєктів відновлення, від початкового складання плану реконструкції на муніципальному рівні до остаточного контракту впровадження. Система побудована на принципі «всі все бачать», що дозволяє ефективний аналіз, прийняття рішень на основі даних і безпрецедентна прозорість. DREAM має на меті координувати зусилля інвесторів, влади та представників громадянського суспільства, забезпечувати прозорість та підзвітність відновлювального процесу. Як наскрізний інструмент, DREAM охопить планування реконструкції, визначення специфікації проєктів, забезпечення державного чи донорського фінансування та проєкт виконання. На кожній стадії планується окремий електронний модуль, який виконуватиме свою частину завдань. Система охоплюватиме такі оцифровані етапи проєктів: інвентаризація та оцінка збитків, збір та аналіз даних для пріоритетзації та планування відбудови, планування та пріоритетзація проєктів, фінансування проєктів, реалізація проєктів, оплата робіт, введення в експлуатацію та утримання [7].

Індивідуальна інтегральність системи промислового відновлення відображається у сукупності особливих якостей, властивостей, особливому характері взаємозв'язків усіх процесів системи, між усіма її складовими. Це, перш за все, цілісна характеристика індивідуальностей системи, яка складається з інтегральних оцінок найбільш вагомих її складових. Кожна зі складових системи промислового відновлення прямо чи опосередковано впливають як на швидкість перебігу відновлювальних процесів, так і на якість кінцевого стратегічного результату. Обов'язкова наявність певних цільових орієнтирів, яких слід досягти, є невід'ємною складовою практично кожного стратегічного управлінського рішення, а наукове обґрунтування кількісних орієнтирів індикаторів стратегій розвитку є закономірним та актуальним. На жаль, у багатьох стратегіях, які до цього часу пропонувалися в Україні, основні напрями та пріоритети їх реалізації визначали шляхом декларування, без чітких, конкретних результатів дії – кількісних стратегічних орієнтирів (індикаторів) моніторинг яких дозволив би контролювати процес. Результативність як системи управ-

ління промисловим відновленням (модератора регенеративних процесів) так і перебігу відновлювальних процесів, що відображають системне узгодження та ефективність функціонування всієї системи промислового відновлення на регіональному рівні (як основи сталого розвитку регіонів), зазвичай групують за трьома функціональними категоріями (індикаторами спеціальних перетворень), з урахуванням їх цільової спрямованості:

- індикатори - рушійна сила, що характеризують людську діяльність, процеси і характеристики, які впливають на сталий розвиток (швидкість відновлювальних процесів);
- індикатори стану, що характеризують поточний стан різних аспектів сталого розвитку (системи відновлення);
- індикатори реагування, дозволяють здійснювати політичний чи якийсь інший спосіб реагування для зміни поточного стану (трансформація ризиків).

Методологічна база систем індикаторів сталого розвитку розроблена КСР ООН, що досліджує рушійні сили, стан та реагування системи та відображає соціальні, економічні, екологічні та інституційні аспекти сталого розвитку, а також індикатори інституційних аспектів (програмування та планування політики, наукові розробки, міжнародні правові інструменти, інформаційне забезпечення, посилення ролі основних груп населення) та містить 132 індикатори [17; 18] є однією з найповніших за охопленням.

На макрорівні, у довгостроковій перспективі, для моніторингу системи промислового відновлення у період воєнного стану можливе використання Методології вимірів сталого розвитку, запропонованої Київським інститутом прикладного системного аналізу [11]. За нею рівень промислового відновлення можливо оцінювати за допомогою відповідного індексу $I_{пр}$, що вираховується як сума індексів для трьох вимірів: економічного ($I_{екв}$), екологічного ($I_{ев}$) та соціального ($I_{св}$) з відповідними ваговими коефіцієнтами. У свою чергу, кожен з індексів $I_{екв}$, $I_{ев}$ та $I_{св}$ обчислюється з використанням відомих у міжнародній практиці індексів та індикаторів. Звичайно, всі індикатори, що впливають на складові наведених індексів, як і самі ці індекси, вимірюються в різних одиницях і мають різні інтерпретації. Тому вони приводяться до нормованої форми таким чином, щоб їх зміни, як і зміни самих індексів, перебували в діапазоні від 0 до 1. У такому разі найгірші значення названих індикаторів відповідатимуть числовим значенням, близьким до 0, а найкращі - наблизатимуть ці значення до 1. Таке нормування дозволяє обчислювати кожен з індексів $I_{екв}$, $I_{ев}$, $I_{св}$ та $I_{пр}$ у вигляді усередненої суми своїх складових з відповідними ваговими коефіцієнтами.

Індекс економічного виміру ($I_{екв}$) формується з двох глобальних індексів: індексу конкурентоспроможного розвитку (I_k), розробленого організаторами Світового економічного форуму [21]. Індекс конкурентоспроможності формується з таких трьох індикаторів: індикатора технологічного розвитку; індикатора громадянських інститутів та індикатора макроекономічного середовища. У свою чергу, ці три індикатори обчислюються на основі використання 47 наборів даних про стан трансферу технологій та інноваційного розвитку країни, рівень розвитку інформаційних та комунікаційних технологій, рівень видатків країни на до-

слідження і розвиток, рівень іноземних інвестицій, рівень незалежності бізнесу від уряду, рівень корупції в країні та інше; індексу економічної свободи (Іес), який розроблений інтелектуальним центром міжнародної організації «Heritage Foundation» [6]. Він щорічно друкується у Wall Street Journal. Індекс економічної свободи формується з таких десяти індикаторів: торгової політики країни; фіскального навантаження з боку уряду; урядової інтервенції в економіку; монетарної політики; потоків капіталів та іноземних інвестицій; банківської та фінансової діяльності; політики формування цін та оплати праці; прав на приватну власність; політики регулювання; неформальної активності ринку. Ці десять індикаторів обчислюються на основі використання 50 наборів різноманітних даних економічного, фінансового, законодавчого та адміністративного характеру.

Індекс екологічного виміру (Іев) оцінюється за допомогою відомого індексу ESI, вирахованого Центром з екологічного законодавства та політики Єльського університету (США) для 146 країн світу [24; 27]. Індекс ESI сформований з 21 екологічного індикатора, які, у свою чергу, розраховувалися на основі використання 76 наборів екологічних даних про стан природних ресурсів у країні, рівень забруднення навколишнього середовища в минулому і сьогодні, зусилля країни на ниві управління екологічним станом, здатність країни покращити екологічні характеристики та інше. Індекс ESI кількісно визначає здатність тієї чи іншої країни захищати своє навколишнє середовище як у поточний період часу, так і в довготерміновій перспективі, виходячи з таких п'яти критеріїв: наявність національної екологічної системи; можливість протидії екологічним впливам; зниження залежності людей від екологічних впливів; соціальні та інституціональні можливості країни відповідати на екологічні виклики; можливість глобального контролю за екологічним станом країни. Окрім того, цей індекс може використовуватися як потужний інструмент для прийняття рішень на аналітичній основі з урахуванням соціального та економічного вимірів сталого розвитку країни.

Індекс соціального виміру (Ісв) формується шляхом усереднення трьох глобальних індексів: Індексу якості і безпеки життя (Ія), розробленого “Economist Intelligence Unit” [23]. Цей індекс формується за допомогою таких дев'яти індикаторів: ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності; середньої тривалості життя населення країни; рейтингу політичної стабільності і безпеки країни; кількості розлучених сімей на 1000 населення; рівня громадської активності (активність профспілок, громадських організацій та ін.); різниці за географічною широтою між кліматично теплішими і холоднішими регіонами країни; рівня безробіття в країні; рівня політичних і громадянських свобод в країні; співвідношення між середньою заробітною платою чоловіків і жінок.

Індексу людського розвитку (ІЛР), що використовується програмою ООН United Nations Development Program [22]. Він формується за допомогою таких трьох індикаторів: середньої тривалості життя населення країни; рівня освіченості та стандарту життя населення країни, що вимірюється ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності (ВВП за ПКС). Індексу суспільства, заснованого на знаннях, або К-суспільства (Ікс), розробленого департаментом ООН з економічного і соціального розвитку - UNDESA [5; 26]. Цей індекс визна-

чається трьома основними індикаторами: інтелектуальними активами суспільства; перспективністю розвитку суспільства та якістю розвитку суспільства, які, у свою чергу, формуються за допомогою 15 наборів даних про рівень охоплення молоді освітою та інформацією, інвестиційний клімат у країні, рівень корупції, нерівність розподілу матеріальних і соціальних благ (GINI-індекс), рівень дитячої смертності тощо. Моніторинг інтегральних показників роботи системи, інформаційна повнота та адекватність, є основою побудови системи управління, оцінки досягнення якості кінцевого результату та дієвості управлінських процесів [10].

І нарешті, щодо моделювання можливих сценаріїв перебігу відновлювальних процесів у регіональній промисловості, умовно припустимо три класичних основних варіанта перебігу подій: негативний, нейтральний та оптимістичний та дослідимо їх в контексті внутрішнього, зовнішнього середовища та системи управління (таблиця 3).

Таблиця 3

Сценарії подальшого розвитку системи промислового відновленням на регіональному рівні в Україні

Table 3

Scenarios of further development of the system of industrial recovery at the regional level in Ukraine

| Укрупнений об'єкт моделювання у сценарії | Сценарій | | |
|--|--|--|--|
| | Негативний | Нейтральний | Позитивний |
| Зовнішнє середовище | Інтенсифікація бойових дій | Продовження конфлікту «на виснаження» | Припинення бойових дій |
| Внутрішнє середовище | Орієнтація тільки на зовнішню допомогу | Повільне використання внутрішнього ресурсу | Виявлення найбільш оптимального внутрішнього ресурсу |
| Система управління | Саморегенерація системи | Впровадження жорстких методів керування | Модерація процесів відновлення |

**Джерело: розроблено першим співавтором.*

При найбільш оптимістичному сценарії розвитку системи промислового відновлення в регіонах увага зосереджена на максимальному розкритті внутрішнього потенціалу кожного конкретного регіону (матеріального, економічного, людського, ринкового та іншого ресурсу), при цьому роль допомоги партнерів зведена до стабілізаційної функції, а система управління зосереджена на гнучкій та прозорій модерації регенеративних процесів. При нейтральному сценарії розвитку – внутрішній ресурс використовується повільно, скриті ресурси невідомі виробникам, що планують відновлювати виробництво, а партнерська допомога розглядається як основа відновлювальних процесів. Система ж управління зосереджена на обговоренні та декларуванні, а практичний бік

управління відновленням йде паралельно, як саморегулююча та саморегенеруюча система. Найбільш негативним сценарієм розвитку відновлювальних процесів у економіці промисловості регіонів, на наш погляд, є: орієнтація тільки на допомогу партнерів (економічну, фінансову та іншу), яка безумовно важлива, але кожен з них переслідує свої власні інтереси, внутрішні ресурси не розглядаються, як основа відновлювальних процесів, а управління процесами відновлення максимально зосереджено на жорстких принципах модерації, розподільчій та контролюючих функціях.

Отже, резюмуючи: якщо на сценарії розвитку подій у зовнішньому середовищі системи промислового відновлення у регіонах ми напругу вплинути не можемо, крім того, що кожен на своєму місці повинен максимально працювати на перемогу, то сценарії внутрішнього середовища та вибору моделі управління процесами промислового відновлення залежать тільки від нас, а це, врешті решт, впливає на швидкість та якість кінцевого результату!

Висновки. На основі проведених вище досліджень можна зробити такі узагальнені висновки.

1. Ключові фактори впливу зовнішнього середовища на систему промислового відновлення, як на онову економічної складової сталого розвитку регіонів, одночасно створюють як загрози, так і несуть певні можливості, своєчасне використання яких дозволить підвищити ефективність відновлювальних процесів, успішність управлінських рішень та швидкість відновлення та досягнення кінцевої мети. Максимізація можливостей та мінімізація ризиків зовнішнього середовища є першочерговою метою побудови ефективних процесів управління промисловим відновленням на регіональному рівні, яка здатна значно зекономити ресурси і прискорити швидкість промислового відновлення.

2. Внутрішнє середовище системи промислового відновлення на регіональному рівні являє собою сукупність внутрішніх ресурсів, підходів та факторів впливу, які безпосередньо впливають на функціонування системи, є джерелом акумулювання його ресурсних, фінансових, технічних, соціально-демографічних, інноваційних можливостей і використовується як засіб ефективного реагування на впливи та виклики зовнішнього середовища. Система індикаторів системи охоплює основні групи соціальних, економічних, екологічних аспектів сталого розвитку, а також індикатори інституційних аспектів та відображає оперативну та якісну картину перебігу процесів промислового відновлення та досягнення цілей сталого розвитку.

3. Механізм державного регулювання системою промислового відновлення повинен бути спрямованим на досягнення конкретних цілей (відновлення промисловості на якісно новому рівні) шляхом впливу на конкретні фактори (елементи управління та їхні зв'язки – внутрішнє середовище) є сукупністю збалансованих економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління (органів влади) на діяльність (процеси промислового відновлення) об'єктів (інфраструктурний простір промисловості), що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат (швидкість та якість промислового відновлення) ді-

альності управлінського об'єкта (економіки промисловості) регіонів та має за мету реалізацію спільних інтересів і потреб учасників промислового відновлення (досягнення цілей сталого розвитку) за рахунок державно-приватного партнерства на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил. Враховуючи, що державне регулювання системою промислового відновлення на регіональному рівні є складним процесом, з багатьма взаємопов'язаними складовими, доцільне застосування цифрових технологій при побудові комплексного механізму державного регулювання (координації) відновлювальними процесами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Газарян С. Створення ефективних урядів в країнах, що розвиваються: від глобальної цілі до розумних дій (досвід Бразилії). Актуальні проблеми державного управління. 2023. №1 (62). С. 114-130. DOI 10.26565/1684-8489-2023-1-07
2. Довгань Л.Є., Каракай Ю.В., Артеменко Л.П. Стратегічне управління : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 440 с.
3. Дунаєв І., Коваленко М. Нові траєкторії регулювання інформаційних платформ і платформної економіки заради суспільного блага. Актуальні проблеми державного управління. 2022. №2(61). С. 6-24. URL: <https://periodicals.karazin.ua/apdu/article/view/21840/20243>. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-01>
4. Дунаєв І.В. Фінансові інструменти для розумного, стійкого і включеного зростання регіонів і міст у Євросоюзі / Державна економічна політика регіонального розвитку : Навч. посіб. / За ред. М.А. Латиніна, В.Б. Родченка та ін. Харків: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2016. 420 с. С. 75-80
5. Згуровський М. Україна в глобальних измерениях устойчивого развития. URL: <http://uspishnaukraina.com.ua/nsa/170.html>
6. Индекс економічної свободи 2023 / Heritage Foundation. URL: <https://www.heritage.org/index/download>
7. Коваленко М. М., Дунаєв І. В. Складові публічної політики в умовах реалізації мобілізаційної моделі розвитку економіки. Теорія та практика державного управління. 2023. Вип. 1 (76). С. 7–25. DOI 10.26565/1727-6667-2023-1-01. URL: <https://periodicals.karazin.ua/tpdu/article/view/22287/20607>
8. Костенніков Д. Проектування механізмів заохочення іммігрантів до офіційного працевлаштування в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2023. №1 (62). С. 22-39. DOI 10.26565/1684-8489-2023-1-02
9. Линовицька С.А. Методи оцінки ефективності пристосування вітчизняних підприємств до змін зовнішнього середовища. Актуальні проблеми економіки. 2006. № 5. С. 49–57
10. Національна парадигма сталого розвитку України / за ред. Б.Є. Патона. Київ : Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку НАН України, 2012. 72 с.
11. Системи оцінювання сталого розвитку / Київський інститут прикладного системного аналізу. URL: <http://kxtp.kpi.ua/komarysta/oitsr-lec4.pdf>
12. Шершньова З. Є., Оборська С. В. Стратегічне управління : Навч. посібник. Київ : КНЕУ, 1999. 384 с.
13. Юрченко Є.О. Державне регулювання транспортної інфраструктури економіки: ідентифікація понятійного апарату. Актуальні проблеми державного управління. 2021. №1 (59). С. 83-94. DOI 10.34213/ap.21.01.09

14. Bailey D., Pitelis Ch., Tomlinson P.R. Strategic management and regional industrial strategy: cross-fertilization to mutual advantage. *Regional Studies*. 2020. №54:5. C. 647-659, DOI: 10.1080/00343404.2019.1619927
15. Billing C, Bryson J., Kitsos T. Industrial path development in the UK space sector: processes of legitimacy building in the establishment of Space 2.0. *Industry and Innovation*. 2024. DOI: 10.1080/13662716.2024.2305865
16. Bondarenko I., Kutniashenko O., Ziuz O., Dunayev I. et al. Improving the efficiency of equipment and technology of waste briquetting. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*. 2020. №6/20 (108). C. 36-52 (ISSN 1729-3774). URL : <http://journals.uran.ua/ejet/article/download/220349/221813>. DOI 10.15587/1729-4061.2020.220349
17. Bossel H. Indicators for sustainable development: Theory, method, applications. Winnipeg : International Institute for Sustainable Development, 1999. 124 p. URL : <https://www.iisd.org/publications/indicators-sustainable-development-theory-method-applications>
18. CSD 18 Commences Review of transport, chemicals, waste management, mining and sustainable consumption and production. URL: <https://web.archive.org/web/20030423093630/http://www.un.org/esa/sustdev/csd/CSD1.htm>
19. Diaz R., Carlos A., Baker J., Mason K., Tierney K. Market-scanning and market-shaping: why are firms blindsided by market-shaping acts?. *Journal of Business & Industrial Marketing*. 2020. №35 (9). c. 1389–1401. ISSN 0885-8624. doi:10.1108/JBIM-03-2019-0130
20. Dunayev I. Reshaping Institutional Basis for Regional Economic Progress: Findings for Present-day Ukraine and Promising Democratic Countries / I. Dunayev, N. Stativka, O. Milash, A. Nadtochii, N. Kovalenko / Progress in Economics Research. Vol. 44 / Edited monograph: ed. Albert Tavidze. – New York: Nova Science Publishers, 2020. 231 p. P. 47-83. URL: <https://novapublishers.com/shop/progress-in-economics-research-volume-44>.
21. Global Competitiveness Report Special Edition 2020: How Countries are Performing on the Road to Recovery / WEF. Geneva : WEF, 95c. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf
22. Human Development Report 2021-2022 : Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World / United Nations Development Program. URL: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>
23. Risk outlook 2024 / Economist Intelligence Unit. URL: <https://www.eiu.com/n/campaigns/oct-23-risk-outlook-2024/>
24. The 2022 Environmental Performance Index URL: <https://epi.yale.edu/>
25. Thompson A.A. Crafting & Executing Strategy: The Quest for Competitive Advantage: Concepts and Cases Kindle Edition. Chicago : McGraw-Hill Higher Education, 2014. 2257 c. ISBN 1260735176
26. UN DESA Annual Highlights Report 2022-2023 / UN Department of Economic and Social Affairs. New York, 2023. 59 c. URL: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/desa-highlight-report-2022-2023.pdf>
27. Wolf, M. J., Emerson, J. W., Esty, D. C., de Sherbinin, A., Wendling, Z. A., et al. (2022). 2022 Environmental Performance Index. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law & Policy. URL: <https://epi.yale.edu>

Стаття надійшла до редакції 20.09.2023

Стаття рекомендована до друку 20.10.2023

Гібадулін О. В., Косенко А. В. Складові системи промислового і кадрового відновлення постраждалих регіонів в умовах дії воєнного стану в Україні

Oleksiy Gibadullin, PhD in public administration,
Director of Human Resources at UBC Group, Kharkiv, Ukraine.
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-8574-7941> Email: a.gibadullin@beer-co.com

Alisa Kosenko, PhD in Public Administration, associate professor, Department of
Economic Policy and Management, Educational and Scientific Institute «Institute of Public
Administration», V. N. Karazin Kharkiv National University, 4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-4006-2295> Email: kosenko_alica@ukr.net

COMPONENTS OF THE INDUSTRIAL AND PERSONNEL RECOVERY SYSTEM IN WAR-AFFECTED REGIONS DURING THE MARTIAL LAW IN UKRAINE

Abstract: This article focuses on the importance of a methodological approach to building a management system for industrial recovery in regions and the integration of skilled labor into the regional economy even during wartime. The purpose of the article is to provide a scientific justification for the impact of internal and external environments on the regenerative processes in the industrial economy during the period of martial law and after the cessation of hostilities, as components of the system for restoring the industrial potential of regions. A comprehensive and interconnected examination of the challenges facing the state today with the systemic problems of the development of the industrial economy in the pre-war period lays the foundation for successful transformational transformations and the speed of regenerative processes of economic and social recovery. The author claims that the economic-social, economic-ecological and social-ecological components of recovery processes are closely related and affect the final result - industrial recovery today and sustainable development of regions and the state in the future. The author notes that transforming the challenges of the external environment into opportunities in building the industrial recovery system through the application of a management system embodies an additional resource for optimizing and accelerating the regenerative processes in the industrial economy. This requires a broad, comprehensive analysis of the interplay between internal and external environmental factors for transformational changes of external challenges into additional opportunities, thereby enhancing the hidden, existing, and underutilized potential of regions through the construction of quality coordination processes in the industrial recovery system. The article elaborates on the theoretical and methodological justification for the impact of effective management and coordination approaches on the restoration processes to achieve the ultimate goal – the recovery of the industrial economy and sustainable development of the region, determining optimal models for operational monitoring of process progress, studying the impact of cutting-edge technologies on recovery processes, as well as overcoming technological gaps and creating conditions for the return of skilled migrants to Ukraine.

Key words: *large state enterprises, strategic sectors, public regulation mechanisms, corporatization, industrial recovery, industry, sustainable development, skilled workforce, public governance, UN goals.*

In cites: Gibadullin, O.V., & Kosenko, A.V. (2023). Components of the Industrial and Personnel Recovery System in War-Affected Regions during the Martial Law in Ukraine. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (77), 109–131. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-07> [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Gazaryan, S. (2023). Creating effective governments in developing countries: From global goals to smart actions (Brazilian experience). *Pressing Problems of Public Administration*, 1(62), 114-130. DOI 10.26565/1684-8489-2023-1-07 [in Ukrainian] (accessed 20 September 2023).
2. Dovhan, L. Ye., Karakay, Yu. V., & Artemenko, L. P. (2011). Strategic management: Educational guide. Kyiv: Center for Educational Literature [in Ukrainian] (accessed 20 September 2023).
3. Dunayev, I., & Kovalenko, M. (2022). New traces of regulation of information platforms and platform economy for the public good. *Pressing Problems of Public Administration*, 2(61), 6-24. URL <https://periodicals.karazin.ua/apdu/article/view/21840/20243>. DOI 10.26565/1684-8489-2022-2-01 [in Ukrainian] (accessed 20 September 2023).
4. Dunayev, I.V. Financial instruments for smart, sustainable and inclusive growth of regions and cities in the European Union / State economic policy of regional development: Study. manual / Under the editorship MA. Latynina, V.B. Rodchenko and others. Kharkiv: KhNU named after V.N. Karazina, 2016. 420 p. P. 75-80 [in Ukrainian] (accessed 20 September 2023).
5. Zgurovsky, M. (n.d.). Ukraine in the global dimensions of sustainable development. Retrieved from <http://uspishnaukraina.com.ua/nsa/170.html> [in Ukrainian] (accessed 20 September 2023).
6. Heritage Foundation. (2023). The 2023 Index of Economic Freedom. Retrieved from <https://www.heritage.org/index/download> [in Ukrainian] (accessed 20 September 2023).
7. Kovalenko, M. M., & Dunayev, I. V. (2023). Components of public policy in the implementation of the mobilization model of economic development. *Theory and Practice of Public Administration*, 1(76), 7-25. <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-1-01>. Retrieved from <https://periodicals.karazin.ua/tpdu/article/view/22287/20607> [in Ukrainian] (accessed 20 September 2023).
8. Kostenkov, D. (2023). Designing mechanisms to encourage immigrants' official employment in Ukraine. *Pressing Problems of Public Administration*, 1(62), 22-39. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2023-1-02> [in Ukrainian] (accessed 20 September 2023).
9. Lynovytska, S. A. (2006). Methods for assessing the effectiveness of adaptation of domestic enterprises to changes in the external environment. *Current Problems of Economics*, 5, 49-57 [in Ukrainian] (accessed 20 September 2023).
10. Paton, B. Ye. (Ed.). (2012). The National Paradigm of Sustainable Development of Ukraine. Kyiv: Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the NAS of Ukraine [in Ukrainian] (accessed 20 September 2023).
11. Kyiv Institute of Applied System Analysis. (n.d.). Systems for assessing sustainable development. Retrieved from <http://kxtp.kpi.ua/komarysta/oitsr-lec4.pdf> [in Ukrainian] (accessed 20 September 2023).
12. Shershneva, Z. Ye., & Oborska, S. V. (1999). Strategic management: Educational guide. Kyiv: KNEU [in Ukrainian] (accessed 20 September 2023).
13. Yurchenko, Ye. O. (2021). State regulation of the transport infrastructure of the economy: Identification of the conceptual apparatus. *Pressing Problems of Public Administration*, 1(59), 83-94. <https://doi.org/10.34213/ap.21.01.09> [in Ukrainian] (accessed 20 September 2023).
14. Bailey, D., Pitelis, Ch., & Tomlinson, P. R. (2020). Strategic management and regional industrial strategy: Cross-fertilization to mutual advantage. *Regional Studies*, 54(5), 647-659. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1619927> [in English] (accessed 20 September 2023).
15. Billing, C., Bryson, J., & Kitsos, T. (2024). Industrial path development in the UK space sector: Processes of legitimacy building in the establishment of Space 2.0. *Industry and Innovation*. <https://doi.org/10.1080/13662716.2024.2305865> [in English] (accessed 20 September 2023).

16. Bondarenko, I., Kutniashenko, O., Ziuz, O., Dunayev, I., et al. (2020). Improving the efficiency of equipment and technology of waste briquetting. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 6/20(108), 36-52. <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2020.220349> [in Ukrainian] (accessed 20 September 2023).
17. Bossel, H. (1999). Indictors for sustainable development: Theory, method, applications. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development [in English] (accessed 20 September 2023).
18. CSD 18. (n.d.). Commences Review of transport, chemicals, waste management, mining and sustainable consumption and production. Retrieved from <https://web.archive.org/web/20030423093630/http://www.un.org/esa/sustdev/csd/CSD1.htm> [in English] (accessed 20 September 2023).
19. Diaz, R., Carlos, A., Baker, J., Mason, K., & Tierney, K. (2020). Market-scanning and market-shaping: Why are firms blindsided by market-shaping acts? *Journal of Business & Industrial Marketing*, 35(9), 1389–1401. <https://doi.org/10.1108/JBIM-03-2019-0130> [in English] (accessed 20 September 2023).
20. Dunayev, I., Stativka, N., Milash, O., Nadtochii, A., & Kovalenko, N. (2020). Reshaping Institutional Basis for Regional Economic Progress: Findings for Present-day Ukraine and Promising Democratic Countries. In A. Tavidze (Ed.), *Progress in Economics Research*, Vol. 44 (pp. 47-83). New York: Nova Science Publishers. Retrieved from <https://novapublishers.com/shop/progress-in-economics-research-volume-44> [in Ukrainian] (accessed 20 September 2023).
21. World Economic Forum. (2020). *Global Competitiveness Report Special Edition 2020: How Countries are Performing on the Road to Recovery*. Geneva: WEF. Retrieved from http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf [in English] (accessed 20 September 2023).
22. United Nations Development Program. (2021-2022). *Human Development Report 2021-2022: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World*. Retrieved from <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22> [in English] (accessed 20 September 2023).
23. Economist Intelligence Unit (2024). *Risk outlook 2024*. Retrieved from <https://www.eiu.com/n/campaigns/oct-23-risk-outlook-2024> [in English] (accessed 20 September 2023).
24. Yale Center for Environmental Law & Policy. (2022). *The 2022 Environmental Performance Index*. Retrieved from <https://epi.yale.edu/> [in English] (accessed 20 September 2023).
25. Thompson, A. A. (2014). *Crafting & Executing Strategy: The Quest for Competitive Advantage: Concepts and Cases* Kindle Edition. Chicago: McGraw-Hill Higher Education. ISBN 1260735176 [in English] (accessed 20 September 2023).
26. United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2022-2023). *UN DESA Annual Highlights Report 2022-2023*. New York. Retrieved from <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/desa-highlight-report-2022-2023.pdf> [in English] (accessed 20 September 2023).
27. Wolf, M. J., Emerson, J. W., Esty, D. C., de Sherbinin, A., Wendling, Z. A., et al. (2022). *2022 Environmental Performance Index*. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law & Policy. Retrieved from epi.yale.edu [in English] (accessed 20 September 2023).

The article was received by the editors 20.09.2023

The article is recommended for printing 20.10.2023

Бабаєва Ірина Олексіївна

аспірантка кафедри управління персоналом та підприємництва
Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-7245-9297>
e-mail: [lmeneg98@ukr.net](mailto:imeneg98@ukr.net)

ЗМІНА АКЦЕНТІВ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАЙНЯТОСТІ В СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЦИФРОВИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ТА ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ

Анотація. У науковому дослідженні висвітлено сучасний стан ринку праці в сільській місцевості України, а саме: наявність високого рівня безробіття, істотної територіальної диференціації, розбалансованості між вільними робочими місцями та необхідним рівнем кваліфікації працівників тощо.

Вказано на роль розширення спектру впливу економіки знань на сільський розвиток та змінам у сільській місцевості, що спричинюються такими новітніми технологічними рішеннями, як: використання телекомунікацій, біотехнологій та мережі Інтернет.

Обґрунтовано, що поступова технологізація суспільного виробництва на основі використання інноваційних технологій сприяє створенню робочих місць нової якості, зростанню попиту на кваліфікованих фахівців-універсалів, здатних до підприємницької та управлінської діяльності.

Доведено, що проблема розвитку українських сіл криється не стільки в недостатній кількості джерел доходів, а у відсутності підприємницького духу, оптимізму, ініціативності, низькій мотивації, недостатній поінформованості сільського населення про наявні можливості та території для їх виконання, недостатній рівень кваліфікації тощо.

Окреслено пріоритетні напрями підтримки зайнятості у сільській місцевості в умовах цифрових трансформацій та повоєнного відновлення, що полягають у наступному: підтримка розвитку інфраструктурних об'єктів та нових видів діяльності на селі; створення умов для безперервного навчання та розвитку людського потенціалу села на основі розкриття інтелектуальних, творчих і підприємницьких здібностей сільських мешканців; формування інвестиційної привабливості сіл через вкладання коштів у пріоритетні види економічної діяльності, які відповідають освітньо-кваліфікаційному рівню сільського населення; створення нових робочих місць у нових альтернативних секторах сільської економіки; створення для мешканців сільської місцевості доступної системи формування цифрових компетенцій і професійної підготовки (у цифровій сфері) з одночасним розповсюдженням роботи бізнес-інкубаторів (у цифровій сфері) на сільські територіальні громади і населення сільської місцевості.

© Бабаєва І. О., 2023



This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution License 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Ключові слова: публічна політика зайнятості, зайнятість населення, професії майбутнього, цифрові професії, цифрові навички.

Як цитувати: Бабаєва І. О. Зміна акцентів публічної політики забезпечення зайнятості в сільській місцевості України в умовах цифрових трансформацій та повоєнного відновлення. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 2 (77). С. 131–154. <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-08>

Постановка проблеми у загальному вигляді. Численні виклики сьогодення щодо перебігу та регулювання процесів суспільного життя потребують перегляду змісту та механізмів реалізації публічних політик на різних рівнях та майже у всіх сферах. Пріоритети та акценти публічної політики зайнятості, зокрема, у сільській місцевості, вже не відповідають умовам і ситуації, що змінилася.

Учені Ю. Білявська та В. Варава наголошують, що сьогодні зростає необхідність у максимально раціональному застосуванні робочої сили та забезпеченні сприятливого рівня адаптивності працездатного населення до змін на ринку праці через значний вплив працездатного населення з ринку праці, зокрема до лав Збройних сил України, сил територіальної оборони, волонтерських організацій, за кордон тощо [1, с. 36].

Дослідники А. Бараш та І. Петрова виділяють визначальним фактором сьогоденної зміни ринку праці саме цифрові чинники та цифрову глобалізацію комунікацій та економічних відносин. Найближчим часом перехід України від традиційної економіки до цифрової, безперечно, буде зумовлений світовою тенденцією до глобалізації суспільства, розвитком інноваційних технологій, необхідністю функціонувати в нестійких умовах пандемії, воєнного конфлікту та невизначеності [28, с. 27].

Дослідник О. Боков у своїй дисертаційній роботі слушно зазначає, що через вплив глобального інформаційного простору для України важливим завданням є побудова сучасної моделі формування та реалізації державної політики зайнятості, яка має бути спрямована на ефективне використання трудового потенціалу країни відповідно до потреб інноваційного розвитку економіки та враховувати найкращі світові практики діяльності органів публічного управління. Успішність соціально-економічних реформ, зростання рівня та якості життя населення безпосередньо залежать від ефективності і зкоординованості діяльності органів публічного управління в напрямі підвищення результативності державної політики зайнятості в Україні [2, с. 1].

Дослідники Н. Патики та Ю. Пасічник наголошують, що через наслідки військового стану та військових дій значно загострилася проблема забезпечення зайнятості та стабільності доходів саме населення сільської місцевості [32, с. 37].

Більшість дослідників однастайні у тому, що у світі з початком Ковід-19, а в Україні з початком повномасштабних військових дій з лютого 2022 року, кардинально змінилися умови і форми трудової діяльності, умови та стан ринку праці, намітилися нові тенденції розвитку професійних характеристик працівників та почали змінюватися потреби роботодавців щодо якості робочої сили та ін.

У цих умовах пріоритети та акценти публічної політики зайнятості населення в Україні вже не відповідають тим змінам, що активно і динамічно відбуваються в об'єкті управління. Сучасна державна політика зайнятості більшою мірою може відповідати таким умовам, коли має місце помірний економічний розвиток, модернізація виробничих та інших сфер економіки, здійснюється загальна політика лібералізації економічної діяльності та економічних відносин. Сьогодні ж нагальною є потреба у активній антикризовій політиці в економіці в цілому, і в сфері зайнятості також. Середньострокова перспектива потребуватиме вчасного реагування на процеси цифрової трансформації економічних відносин, особливо в умовах економічної глобалізації та процесів євроінтеграції.

Слід відмітити, що вже сьогодні має місце розрив між потенціалом тих інструментів публічного впливу в сфері зайнятості, що практично реалізуються або декларуються, і потребами і об'єкта управління, який кардинально змінюється. Якщо не здійснити коригування акцентів, пріоритетів та інструментів публічного управління зайнятістю населення, то цей розрив поглиблюватиметься та буде спричинювати неефективність і низьку результативність державної політики зайнятості населення країни.

Вимушені міграційні процеси в межах країни, руйнування інфраструктури та житлового фонду багатьох міст України, релокація підприємств і організацій та інші фактори вимагають більше уваги приділяти питанням удосконалення публічної політики забезпечення зайнятості населення сільської місцевості в умовах реалізації антикризового публічного управління та закладення підвалин успішного повоєнного відновлення, що дозволить збалансувати територіальний розподіл населення, зменшити розриви доходів, рівня і якості життя населення в сільській місцевості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання зайнятості та безробіття в сільській місцевості вже тривалий час є актуальними і злободенними, що відбивається у наукових публікаціях багатьох учених.

Дослідженням питань, пов'язаних з ринком праці в кризових умовах, проблемами зайнятості населення в умовах цифрових трансформацій та повоєнного відновлення займалися такі вітчизняні учені, як: Ю. Білявська, О. С. Боков, В. Варава, О. Є Войтик, О. Є. Галан, О. О. Герасименко, А. М. Колот, М. О. Лісниченко, Т. С. Луньова, Н. Г. Мазій, А. С. Митрофанова, Д. Д. Плинокос, Т. В. Уманець, Л. С. Шаталова, А. С. Шевченко, І. О. Штундер.

Різнопланові аспекти розвитку сільської місцевості України та, зокрема, питання зайнятості населення в ній, висвітлені у працях провідних українських учених: О. С. Бойка, О. А. Бялковської, О. Г. Булавки, Д. Богині, Т. В. Гоголь, О. Грішньої, І. Дегтярьової, О. Є. Зарічука, Р. Корінця, Г. О. Краєвської, В. Г. Кудлай, Е. Лібанової, Ю. О. Лупенка, М. Й. Маліка, Ю. Маршавіна, В. П. Нагірної, Н. Патики, Ю. Пасічника, Л. Г. Руденко, В. П. Рябокonia, О. Сікори, Д. Г. Федус, та ін.

Метою статті є обґрунтування зміни акцентів публічної політики забезпечення зайнятості в сільській місцевості України в умовах цифрових трансформацій та повоєнного відновлення.

Основні результати дослідження. У публікації Ю. Лупенка, М. Маліка, О. Булавка та ін. «Стратегічні напрями сталого розвитку сільських територій на період до 2030 року» відзначається, що здатність людини до праці формується під впливом основного виміру її буття – соціально-економічним благополуччям, яке відбувається через зайнятість у виробництві та оплату праці [25, с. 16]. Проте, питання оплати праці і економічного благополуччя не завжди є визначальним чинником і мотиватором для прийняття рішення про початок, зміну чи посилення трудової діяльності людини, особливо в умовах досягнення певного (більшою мірою психологічного) рівня і якості життя. Відтак, як слушно зазначає О. Пищуліна, багато людей сприймають роботу як діяльність чи активність, що надає значимість їх життю. Дослідниця відзначає, що якщо лишити людину трудової зайнятості і запропонувати натомість базовий безумовний дохід, результат може бути неоднозначний і багато людей можуть втратити відчуття сенсу свого життя [19, с. 8].

До цього слід додати, що у випадку мотивування до трудової діяльності виключно або переважно рівнем оплати праці – в перспективних галузях чи сферах економіки починає поширюватися непрофесіоналізм, пристосовництво та імітація праці працівників, які за своїми професійними, фізичними та психоемоційними можливостями неспроможні успішно і продуктивно працювати на цих посадах (чи робочих місцях). У цьому контексті не можна широко використовувати механістичний підхід щодо автоматизованого або формального визначення здатності конкретної людини (зокрема, фізичної, психологічної та професійно-компетентної) до здійснення професійної діяльності на конкретному робочому місці, бо це може призвести до обмеження вільного вибору людиною сфер своєї життєдіяльності та викривлення сутності людського буття. Відтак, постає питання правильного визначення основної мотивації для трудової діяльності людини у поєднанні з усвідомленням нею власного трудового призначення, трудових здібностей, талантів та здобутків.

Зміна підходів у мотивації до праці найбільш ефективно може бути здійснена шляхом поєднання концепції безумовного гарантованого доходу з концепцією праці за покликанням. У цьому контексті механізм реалізації такого підходу передбачає надання гарантованого доходу тим особам, які працюють за покликанням і мають оплату праці нижче за середній рівень в економіці, тоді до низької заробітної плати додається гарантований дохід і людина має можливість не думати за гроші для виживання. Проблемним моментом є встановлення критерію «за покликанням» бо потрібно розділяти людей, що реалізують особистий потенціал і талант в низькооплачуваних сферах і людей схильних до дармоїдства та імітації роботи. Розробка цього підходу потребує подальших досліджень бо робота «за покликанням» дозволяє отримати максимально можливу продуктивність та якість, звісно, за умови відповідної професійної підготовки.

Сьогодні все більший тиск на сферу прикладання праці чинять процеси автоматизації, цифровізації та роботизації. Дослідники А. Колот, О. Герасименко та А. Шевченко наголошують, що реальність третього десятиліття двадцять першого століття є такою, що усе більше сфер праці та зайнятості стають, «тери-

торією» штучного інтелекту, робототехніки, алгоритмів машинного навчання, хмарних обчислень, а не «територією» людини [8]. Ю. Білявська та В. Варава до цього додають, що усе більше і більше виконання робочих завдань стає автоматизованим, робочі місця людей займають роботи [1, с. 36].

Дослідники Г. Мозгова, В. Євтушенко, А. Мозгова, досліджуючи формування soft skills фахівця на основі компетентнісного підходу, доходять висновку, що навіть середньострокове прогнозування ринку праці є проблематичним через стрімкий розвиток інформаційних технологій та, зокрема, штучного інтелекту, що призводить до певних складнощів при спробах з певною імовірністю визначити, як буде виглядати майбутня робоча сила і які з боку роботодавця будуть до неї вимоги. При цьому, значні зусилля витрачаються при прогнозуванні того, які обсяги і види робіт будуть затребувані, які навички будуть зайвими та ін. [16].

На думку А. Бараш та І. Петрової, процеси, які раніше вимагали використання живої праці, сьогодні здійснюються цифровими алгоритмами і машинами більш досконало і ефективно. Наприклад, програмні коди, у яких упаковані знання одного висококваліфікованого працівника, створюють можливість широкого їх застосування і гарантують успішність результату, що в свою чергу призводить до надлишку або непотрібності живої праці для подібної вже роботизованої спеціальності та може збільшити кількість безробітних на ринку праці [28, с. 27].

Досліджуючи соціальні детермінанти та ризики цифрової економіки, О. Пищуліна зазначає, що сучасний глобальний ринок праці є складною, багатокomпонентною та динамічною системою, яка під перманентним впливом інформаційних технологій, демонструє зміни у змісті процесу праці, його організації, структурі зайнятості, соціально-трудовах відносинах, а також потребує формування принципово нових компетенцій працівника. Дослідниця слушно наголошує, що цифрові технології створили абсолютно специфічний процес праці, внесли свої зміни до всіх його елементів: предмета праці, засобів праці, технології, організації та результату праці [19, с. 76].

Досліджуючи сценарії розвитку ринку праці, вчені Ю. Білявська та В. Варава обґрунтовано стверджують, що ринок праці майбутнього формують такі тенденції сьогодення, як: технологічний прогрес, демографічні зрушення, стрімка урбанізація, зміни у глобальній економіці та дефіцит ресурсів і зміни клімату [1, с. 38].

Поділяємо думку науковців М. Лісніченка, Д. Плинокоса та О. Галана, які слушно акцентують увагу на тому, що поширення інформаційних технологій незмінно тягне за собою у багатьох сферах професійної діяльності зміну всіх професійних компетенцій. При цьому зміни цих вимог в професіях, що відбуваються зараз повсюдно, являють собою серйозний виклик як для всієї соціальної сфери в цілому, так і для державної політики зайнятості зокрема [13].

Досліджуючи державне регулювання ринку праці в кризових умовах, О. Войтик та Н. Мазій акцентують, що рівень зайнятості населення є одним із вагомих параметрів оцінки стану як економіки, так і ефективності публічного управління будь-якої держави. Державна політика у цій сфері має забезпечувати максимально повне залучення економічно активного населення до процесів соціально-економічного розвитку [4, с. 146]. Тож, рівень зайнятості безпосередньо

відбиває стан економіки і опосередковано – соціальної сфери. А в умовах зміни характеру і форм економічної діяльності, способу і технології виробництва, механізмів формування доданої вартості та ін. зайнятість населення стає чутливою до реалізації адекватних інструментів публічного впливу і регулювання, але за умови завчасності такого впливу та перспективності його наслідків.

У цьому дослідженні будемо спиратися на визначення публічної політики у сфері зайнятості, яке надає науковець Н. Ярош у термінологічному словнику з публічного управління, де така політика є визначеним курсом дій органів публічної влади, цілеспрямованим впливом, який справляють суб'єкти публічної влади у сфері праці. Метою такої політики є задоволення потреб у робочій силі та ліквідація безробіття і неповної зайнятості для стимулювання економічного зростання й розвитку, підвищення рівня життя [20]. Згідно з Конвенцією Міжнародної Організації Праці № 122 активна політика зайнятості має бути спрямована на сприяння повній, продуктивній і вільно обраній зайнятості. Критеріями успішності політики зайнятості визначено: наявність роботи для всіх, хто готовий стати до роботи і шукає роботу; максимально можлива продуктивність роботи; наявність свободи вибору зайнятості і найширших можливостей для кожного працівника здобути підготовку та використовувати свої навички і здібності для виконання роботи, до якої він придатний, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних поглядів, іноземного чи соціального походження [20, с. 139]. Таке визначення є досить вичерпне і відбиває зміст, цілі і очікувані результати державного впливу на сферу зайнятості.

Характеризуючи сучасний стан ринку праці в Україні, фахівці відмічають високий рівень безробіття, істотну територіальну диференціацію у зв'язку з тимчасовою окупацією окремих територій та проведенням активних бойових дій, розбалансованістю між вільними робочими місцями та необхідним рівнем кваліфікації, негативними демографічними процесами (зокрема, зросла смертність та інвалідність, міграції в країні та за її межі) [4, с. 144-145].

До цього слід додати наявність процесів зменшення трудової завантаженості і практичної затребуваності висококваліфікованих працівників і одночасного збільшення потреби у низько кваліфікованій праці, що підсилює мотивацію до трудової міграції (або міграції для зміни країни проживання) тієї частини населення, яка складає основу людського капіталу країни. В цих умовах незатребуваність робочої сили кваліфікованих і висококваліфікованих працівників спричинює необхідність адаптації їх компетенцій до новітніх тенденцій науково-технічного розвитку і інформаційно-технологічної модернізації як економічних, так і суспільних відносин [33].

Інструменти публічного управління зайнятістю мають забезпечувати розв'язання наявних проблем і створювати підґрунтя для майбутнього післявоєнного розвитку економіки, проте, практика застосування наявних інструментів свідчить про зворотнє.

Досліджуючи сучасні тенденції розвитку публічного управління, Н. Сидоренко слушно зазначає, що публічне управління у сучасному світі, вимагає загостреної уваги до умов нестабільності, невизначеності та ризиків, що породжені но-

вою економічною, соціальною та політичною реальністю. Дослідниця наголошує, що сучасна система публічного управління повинна не тільки відповідати новим викликам, але й сприяти інноваціям, заохочувати їх, породжувати інновації, що стали необхідністю усталеного та конкурентоспроможного розвитку [23, с. 60].

Досліджуючи формування та реалізацію державної політики зайнятості, О. Боков виділяє такі пріоритетні завдання цієї політики, як: активізація економічної активності населення країни; розширення сфери застосування праці шляхом створення нових робочих місць; зменшення масштабів неформальної (тіньової) зайнятості; диспропорції між попитом на робочу силу та її пропозицією; забезпечення відповідності якості робочої сили сучасним потребам розвитку інноваційної економіки і її ефективного використання; удосконалення правових механізмів у сфері соціально-трудова відносин, пов'язаних з гнучкістю ринку праці та розвитком нестандартних форм зайнятості; підвищення якості соціальних послуг, що надаються незайнятому й безробітному населенню державною службою зайнятості на місцевому рівні [2, с. 1]. Ці завдання були ще до початку повномасштабної війни і не враховують усіх економічних і соціальних реалій, тож їх потрібно актуалізувати, розширити змінити пріоритетність.

Надзвичайно важливою та, водночас, складною сьогодні є проблема забезпечення адекватної та цілеспрямованої політики забезпечення зайнятості населення саме в сільській місцевості України, в якій, до речі, наразі зосереджена і значна кількість містян, що в першу чергу пов'язано з військовими діями на території нашої країни.

Дослідження вітчизняних учених свідчать, що адміністративно-територіальна реформа, на жаль, не покращила ситуацію в сільській місцевості, зокрема, добробут та якість життя сільських мешканців. Її неефективність призвела до нинішніх кризових явищ на селі. Ця криза проявляється, насамперед, у різкому скороченні зайнятості та посиленні таких явищ, як безробіття та бідність, а також – у пошуках виходу з них – масовій міграції селянства, особливо сільської молоді. Як наслідок, подальше посилення цих негативних впливів призводить до депопуляції села, яка сьогодні охопила всю Україну, різкого скорочення населення, в тому числі економічно активного, у сільських поселеннях і, як наслідок, економічної деградації сільської місцевості в цілому [31, с. 274].

У науковій літературі зараз немає однастайності у визначенні сутності сільської місцевості. Це поняття переважно трактують як території, що знаходяться за межами міст і є, переважно, зонами сільськогосподарського виробництва та сільської забудови. Типова сільська місцевість має низьку щільність населення та малі поселення [9, с. 7].

Дослідниці В. Нагірна та Л. Руденко зазначають, що сільська місцевість України є важливим елементом територіальної структури господарства і розселення населення, є основою розвитку аграрно-промислового комплексу, продовольчої безпеки країни, збереження етнокультурної самобутності української нації [17, с. 39].

До речі, останнім часом у науковому колі спостерігається плутанина щодо сутності понять: сільська територія, сільська місцевість та сільські населені пункти. Цілком правильною є думка О. Зарічука, за дослідженням якого, термін

«сільська місцевість» включає в себе території поза межами міст та до складу якої входять сільські території та сільські населені пункти [7].

Науковці Н. Патица та Ю. Пасічник також слушно акцентують увагу на тому, що, рівень життя населення дотепер залишається досить низьким, в сільській місцевості не були створені належні умови для якісного та повноцінного розвитку людини, що призводить до обезлюднення сіл [32].

Одним із важливих факторів, що впливає на зайнятість у сільській місцевості України є наявність суб'єктів господарської діяльності, водночас у 34,2% сільських населених пунктів вони відсутні [22, с. 7].

Фахівці відмічають серед сільських мешканців певну втрату мотивації до праці на землі, зростання безробіття та міграцію до міст. Причини такого стану вони вбачають у неспроможностях сільськогосподарського виробництва, коли незважаючи на потужний природно-ресурсний потенціал (особливо великі масиви родючих чорноземів), зростаючий попит на продовольчу продукцію в Україні та світі, багатовікові землеробські традиції, сільське господарство має низьку конкурентоспроможність і є сировинним додатком інших країн, а сільська місцевість тривалий час є депресивною [17, с. 39].

У 2021 році рівень зайнятості сільського населення досяг найнижчого рівня з 2000 року – 46,7 %. Це найнижчий показник зайнятості на селі за останні 20 років. Рівень безробіття сільського населення у 2021 році зріс до 10,6 %, а серед осіб працездатного віку – до 11,2 % [31, с. 275].

Основними проблемами зайнятості в сільських поселеннях України, на думку вітчизняних дослідників, є: невідповідність між кількістю вакансій та обсягами трудового потенціалу, що був вивільнений із сільськогосподарського виробництва; зростання трудової міграції; поширення дрібнотоварної, низькопродуктивної зайнятості в особистих селянських господарствах (з недосконалим нормативно-правовим регулюванням, соціальною незахищеністю і відсутністю механізмів реалізації політики розвитку особистих селянських господарств); декваліфікація зайнятих працівників у сільській місцевості порівняно з міським середовищем [10, с. 217]. Саме тому найбільш активна частина мешканців сільських населених пунктів поєднує ведення особистого господарства із заробітками в інших поселеннях, зокрема містах [17, с. 43].

Останнім часом вітчизняними вченими багато уваги приділяється питанням розширення спектру впливу економіки знань на сільський розвиток та змінам у сільській місцевості, що спричинюються такими новітніми технологічними рішеннями, як використання телекомунікацій, біотехнологій та мережі Інтернет [3, с. 59].

Дослідники Т. С. Кучмійова, Т. О. Мороз та Шешунова Т. О. у своєму дослідженні [12, с. 70] звертають увагу на можливість використання штучного інтелекту в сільському господарстві, що може допомогти забезпечити стабільність виробництва, підвищити якість та кількість продукції, а також зменшити витрати на виробництво та збільшити прибуток. Штучний інтелект пропонується використовуватись у різних аспектах сільськогосподарської діяльності, включаючи рослинництво, тваринництво, управління ресурсами та аналітику, що,

як слушно наголошують науковці, може принести значну користь в цих галузях завдяки своїм спроможностям оброблення великого обсягу кількісних даних, аналізу та прийняття розумних рішень [21, с. 71].

Привертає увагу та обставина, що сучасні цифрові технології створюють нові можливості для сфери праці, у результаті чого в ній формуються нові сегменти й елементи, зокрема цифровий ринок праці, цифрова зайнятість, цифрове робоче місце [26, с. 45].

Згідно звіту «Future of Jobs Report 2023», який щороку публікують в рамках Всесвітнього економічного форуму (WEF) за прогнозами, протягом наступних п'яти років (2023-2027 рр.) зникнуть 83 млн робочих місць, та водночас з'явиться 69 млн робочих місць, що становить структурний відтік на ринку праці на 152 мільйони робочих місць, або 23% із 673 мільйонів працівників у наборі даних, що вивчається. Це означає зменшення зайнятості 14 млн робочих місць, або 2% [29, с. 28].

За даними Британської Ради, вважається, що 65 % сучасних студентів будуть зайняті на роботах, яких ще не існує. Це, в свою чергу, означає, що підготувати молодь до майбутнього ринку праці ще ніколи не було так складно як сьогодні [30].

Дослідниці Ю. Білявська та В. Варава у своєму дослідженні щодо сценаріїв розвитку ринку праці зазначають, що на ринку праці стрімкими темпами відбуваються істотні зміни, а технології щодня диктують нові виклики працевлаштування. Очікується, що у найближчому майбутньому звичайними стануть такі професії, як: архітектор трансмедійних продуктів, сіті-фермер, медичний маркетолог, молекулярний дієтолог, рециклінг-еколог, цифровий мемуарист, герокінезіолог та ін. [1, с. 36].

Дійсно, технологічний, соціально-економічний, геополітичний та демографічний розвиток та взаємодія між ними породжують нові категорії робочих місць та занять, частково або повністю витісняючи інші. Вони змінюють набір навичок, необхідних як для досвідчених, так і для нових професіоналів у більшості галузей, і трансформують те, як і де працюють люди [16].

Історія показує, що науково-технічні або науково-промислові революції спочатку спричиняють скорочення робочих місць, потім викликають глибокі якісні зміни у робочій силі і починають генерувати нові робочі місця у нових галузях і сферах [13].

Цифрові технології проникають у всі сфери діяльності людини, особливо в галузі, для яких характерною є висока технічна озброєність, це, зокрема, промисловість, сільське та складське господарства, будівництво, транспорт та ін.. Суб'єкти господарювання цих галузей активно використовують інтернет речей, робототехніку, машинне навчання, штучний інтелект, адитивні технології у виробничих і логістичних процесах, що дозволяє прискорити виконання виробничих операцій, зменшити кількість помилок і ресурсних витрат, підвищити якість продукції [26, с. 45].

Процеси автоматизації та інформатизації виробництва, через передачу багатьох функцій людської праці автоматизованим системам управління (АСУ) змінюють зміст праці: праця робітника витісняється з технологічного ланцюга, він отримує функції керування процесом виробництва, програмування

АСУ, творчі функції, винахідництво, обробку даних та їх інтерпретацію, а також функції обслуговування, контролю за роботою обладнання та його ремонту [15, с. 114-115].

Логічним наслідком витіснення людини зі сфери рутинної праці має бути поява завдань нового рівня складності. Безперечно, автоматизація може призвести до зникнення робочих завдань і поступового зникнення цілих професій у певних галузях. Зокрема, з розвитком технологій безпілотного автомобілебудування фахівці прогнозують значне зменшення носіїв професії таксистів і далекобійників. При цьому, раніше затребувані та широко поширені навички зникнути повністю не можуть – вони зберігаються, знижується лише число їх носіїв [19, с. 73].

Учені Г. Мозгова, В. Євтушенко та А. Мозгова зазначають, що розвиток галузей, які раніше функціонували окремо (такі як: штучний інтелект та машинне навчання, робототехніка, нанотехнології, 3D-друк, генетика та біотехнологія) розвиває та посилює нову, сучасну людину. Не зважаючи на те, що ці зміни відкривають великі перспективи для майбутнього процвітання та створення робочих місць, багато з них також створюють серйозні проблеми які вимагають активної адаптації з боку корпорацій, урядів, громадськості та окремих осіб. Значної трансформації зазнають як галузі, так і професії [16].

Науковці припускають, що об'єктивні процеси автоматизації, навіть за умови їх стримання урядами та суспільством, набиратимуть прискорення і цілком можливо досягнуть тієї межі, коли для підтримки всієї світової системи виробництва та логістики виявиться достатньо лише кількох мільйонів висококваліфікованих професіоналів [19, с. 6]. Такі перспективи є достатньо імовірними, тож державна політика зайнятості має відповідати новим умовам у середньо та довгостроковій перспективі. Публічне управління зайнятістю має долати або забезпечувати можливість подолання негативних наслідків для працездатного населення середнього та старшого віку, бо молодь, природно, має більше можливостей адаптуватися та пристосуватися до нових економічних і трудових умов. Основним негативним наслідком цих процесів є зменшення кількості робочих місць у традиційних сферах і невідповідність трудових здатностей і професійних компетенцій вивільнених працівників більш складним вимогам до нових робочих місць, кількість яких на початкових етапах трансформаційних процесів може бути недостатньою.

Скорочення доступних робочих місць у світовій економіці, поява цілого класу «зайвих» людей, тотальне перенавчання персоналу, руйнування звичних механізмів «гарантій майбутнього» (зокрема, гідної пенсії, гарантованого соціального захисту тощо) – учені оцінюють як «революцію». Вивільнені в процесі цієї революції працівники, зазвичай, мають освіту того чи іншого рівня, вони вже знайшли себе у професії, яка була затребувана економікою і суспільством. Але у зв'язку зі структурними змінами в економіці їх навички більше не потрібні, а нові вакансії вимагають знань і навичок, якими вони ще не володіють [19, с. 6].

Проте, учена А. Митрофанова слушно наголошує, що далеко не всі функції живої праці можуть бути автоматизовані, залишається багато видів діяльності,

які здатні виконувати лише люди. Насамперед, мова йде про «людиновимірні» та «соціально-навантажені» сфери трудової діяльності, такі як освіта, культура, охорона здоров'я, соціальні та побутові послуги населенню. Такі задачі «включають усе, що стосується інтуїції, креативності, переконання, ситуативної адаптивності та взаємодії людина-людина». Комп'ютери не можуть повністю замінити людину в роботі, яка вимагає співпереживання, роботи в команді, навчання чи іншої емоційної взаємодії або в роботі, яка полягає у прогнозуванні поведінки людини [15, с. 115].

Тобто, у світовому масштабі, можливим рішенням для урядів країн, щодо підтримки та стабілізації ситуації на ринку праці у нових умовах, може стати підтримка сфер економіки, де дії людини практично неможливо замінити роботом або нейронною системою. Нагальною стане потреба у зміні підходів до самої концепції робочого місця, коли замість роботи людина займатиметься реалізацією свого творчого потенціалу, що відповідатиме трендам мережевого суспільства [19, с. 7].

Дійсно, поряд із процесами зникнення окремих професій, водночас з'являються інші, пов'язані із впровадженням інноваційних технологій та цифровізацією економіки, виникненням та просуванням нових товарів та послуг (передусім, у сфері ІКТ, біотехнологій та фармацевтичної галузі). Може мати місце підвищення потреб та вимог щодо якості існуючих соціально-навантажених видів діяльності у сфері послуг (зокрема, суспільство може потребувати більше вчителів, лікарів, кращого надання соціальних, побутових, адміністративних, фінансових послуг, що також може бути пов'язано зі зростанням кількості персоналу) [15, с. 115]. Така думка вченої має певні дискусійні моменти, зокрема, цифрові трансформації змінюють характер і механізми взаємодії майже в усіх сферах суспільного життя, тож фахівці із сучасних сфер послуг (зокрема, вчителі, лікарі, фінансисти та ін.) імовірно будуть незатребуваними у новій реальності без значної трансформації їх знань, навиків, компетенцій та характеру їх діяльності.

Саме тому важливішою проблемою стає необхідність розвитку знань і навичок, які дозволять фахівцю адаптуватися до мінливих вимог ринку праці таким чином, щоб з одного боку максимально реалізувати свій потенціал, з іншого – бути затребуваним на ринку праці [16]. Фахівець, який володіє універсальними компетенціями та цифровими навичками, стане затребуваним лише при максимальній відповідності підготовки існуючим вимогам ринку праці [13]. І це є не тільки і не стільки проблемою окремого вивільненого (чи з ризиком вивільнення) працівника, скільки проблемою публічного управління зайнятості та публічної політики зайнятості.

Навіть більше: у нових умовах проблеми криються і в організації процесів підготовки нових фахівців, перепідготовки та підвищення кваліфікації існуючих категорій працівників з середнім та високим рівнем кваліфікації (низько кваліфікованих працівників вказані вище процеси, імовірно, суттєво не зачіпатимуть).

Дійсно, вузькопрофесійна підготовка працівників суперечить необхідності формування наскрізних, надпрофесійних компетенцій (комунікабельність,

нестандартність і критичність мислення, вміння працювати з використанням сучасних цифрових технологій тощо), значення яких з кожним роком зростає. Протягом усієї трудової діяльності людині необхідно орієнтуватися у світі професій, в динаміці і перспективі їх змін з тим, щоб своєчасно формувати та розвивати свої компетенції, підвищувати свою конкурентоспроможність на ринку праці з урахуванням перспектив його трансформації [19, с. 70]. В умовах реалізації концепції лібералізації ринку праці, проблема перепідготовки та навчання впродовж життя є проблемою людини, але в умовах антикризового управління з переходом до подальшого антикризового регулювання ринку праці концепція лібералізації має критичні неспроможності, тож вказана вище проблема є проблемою публічної влади і має системно вирішуватися інструментами публічного впливу відповідно до стратегічних напрямків (або пріоритетів) соціально-економічного розвитку країни.

Основними та найбільш затребуваними навичками на ринку праці в найближчому майбутньому, відповідно до звіту *Future of Jobs Report 2023*, імовірно будуть: аналітичне та творче (креативне) мислення, стійкість та гнучкість, адаптивність до змін, мотивація і самосвідомість, цікавість до нового та навчання впродовж життя, надійність та увага до деталей, активне слухання, лідерство та соціальний вплив, технологічна грамотність а також контроль якості. До речі, аналітичне та творче мислення залишаються найважливішими навичками для працівників у 2023 році [29, с. 6].

Поступова технологізація суспільного виробництва на основі використання інноваційних технологій сприяє створенню робочих місць нової якості, зростанню попиту на кваліфікованих фахівців-універсалів, здатних до підприємницької та управлінської діяльності [27].

Привертає увагу та обставина, що наразі спостерігається загальносвітова тенденція досить швидкого зростання попиту на зелені робочі місця. Екстремальні погодні умови, зменшення обсягів природного палива, підвищення рівня моря та нестача води призводять до дефіциту ресурсів і змін клімату. Саме для задоволення потреб у заміщенні вичерпаних ресурсів і будуть створені нові робочі місця, які забезпечать виробництво альтернативної енергії, створення і освоєння нових технологій використання ресурсів, розробку нової продукції, переробку сміття і використання вторинних ресурсів [1, с. 41].

Згідно з нещодавніми оцінками Міжнародного енергетичного агентства (*International Energy Agency*), сценарій екологічного відновлення може призвести до близько 3,5% додаткового зростання ВВП у світі, а також в контексті впливу на зайнятість – до щорічного створення до 9 мільйонів нових робочих місць. У глобальному вимірі, зелений перехід може створити до 2030 року близько 30 мільйонів робочих місць у «чистій» енергетиці і технологіях з низьким рівнем викидів [29, с. 23].

За даними Офісу реформ Кабінету міністрів України сьогодні в Україні немає відокремлення зелених робочих місць від усіх інших, але в рамках участі у підготовці Плану для програми *ЄС Ukraine Facility*, що фокусується на економічному зростанні (зокрема через розвиток енергосектору), очікується створення

зелених робочих місць у таких напрямках: розвитку ВДЕ, систем зберігання енергії, використання біогазу та біометану в маневреній генерації та когенерації; проєктах з використання водню, які ще тільки плануються; під час трансформації вугільних регіонів новими робочими місцями, навчання людей з цих регіонів новим зеленим професіям; у системі передачі і перерозподілу енергії (зокрема у Smart Grid – мережах електропостачання, які використовують ІТ для збору інформації про виробництво електроенергії й енергоспоживання [18].

У контексті зайнятості населення в сільській місцевості, згідно з офіційною статистикою зайнятості на селі, нові робочі місця не створюються, а ліквідуються наявні, особливо в сільському господарстві, зростає рівень безробіття сільського населення. На початкових етапах функціонування територіальних громад, у тому числі в сільській місцевості, створювалися робочі місця лише в таких сферах, як надання адміністративних послуг, медичних, освітніх, соціальних тощо [31, с. 278].

Відсутність можливостей реалізації освітньо-кваліфікаційного потенціалу за місцем проживання обумовлює пошук активним сільським населенням з високим професійним потенціалом альтернативних шляхів його реалізації, серед яких трудова міграція, перехід у неформальний сектор економіки, зайнятість не за спеціальністю та не у відповідності зі здобутим освітньо-кваліфікаційним рівнем [10, с. 213].

Нерозвиненість зайнятості в сільських населених пунктах формує низькі трудові доходи переважної частини сільського населення, що негативно позначається на отриманні якісних соціальних послуг, розвитку власних професійних, інтелектуальних та творчих здібностей, а також на створенні комфортних житлово-побутових умов проживання [10, с. 210].

Дослідники Н. Патики та Ю. Пасічник підкреслюють, що проблема розвитку українських сіл криється не в недостатній кількості джерел доходів, а у відсутності підприємницького духу, оптимізму, ініціативності, низькій мотивації, недостатній поінформованості сільського населення про наявні можливості та території для їх виконання, недостатній рівень кваліфікації тощо [32, с. 44]. Тобто, проблема є багатогранною і зачіпає наявність джерел доходів, умови праці, мотиваційні акценти, культурний вимір, традиції та господарський уклад, політику громад і держави, діяльність домінуючих агроформувань та ін.. Тож розв'язання проблеми зайнятості в сільській місцевості, навіть за звичайних умов, потребує комплексного підходу з активною взаємодією органів влади з територіальними громадами усіх рівнів, суб'єктів господарювання і населення, що мешкає (або цент інтересів якого концентрується) в сільській місцевості. В умовах же кризи, воєнних дій та повоєнного відновлення пріоритет впливу у цій сфері повинні мати органи державної влади, потім (за зменшенням ролі і ваги) територіальні громади, районні ради, обласні ради, потім громадські об'єднання, потім населення, потім підприємці і підприємства. Таке ранжування впливу і ролі дозволить забезпечити дієвість та ефективність антикризового управління та регулювання.

Останнім часом, посилюється потреба сільського населення у соціальному захисті. Зокрема, внаслідок інфляції, постійного зростання цін і тарифів на со-

ціальні послуги купівельна спроможність сільських жителів знижується, зменшується споживання продуктів харчування, промислових товарів та послуг, безперервно дорожчає вартість життя селян, погіршується їхній життєвий рівень. Діючий пакет соціальних допомог та субвенцій не в змозі зупинити зниження рівня та якості життя сільського населення. Більшість сімей не забезпечені життєвим мінімумом [22, с. 8].

Сьогодні створення робочих місць є ключовим фактором для реінтеграції різних груп населення, які постраждали від війни, що може спричинити зростання купівельної спроможності сільського населення та пом'якшити бідність на селі [21, с. 20].

Дослідники впевнені, що у повоєнний час зростатиме попит на спеціалістів у різних сферах, зокрема, у будівельній сфері – будівельників та архітекторів, що застосовуватимуть інноваційні підходи до будівництва, використання матеріалів і технологій побудови; у сфері правопорядку в післявоєнний період – правоохоронців, працівників поліції, саперів, професій, пов'язаних з психічним і фізичним відновленням людей [1, с. 41]. Але слід зважати, що ринок праці дуже чутливий до територіального розподілу робочої сили та стану інфраструктурного забезпечення, тож публічна політика забезпечення зайнятості населення у сільській місцевості має містити заходи щодо врегулювання територіальних диспропорцій та територіальної нерівномірності розподілу робочої сили з метою найбільш повного задоволення потреби у робочій силі та робочих місцях.

Фактор нерівномірності територіального розподілу населення сільської місцевості не відчутний для диджитал-професій та цифрових робочих місць. І у цьому контексті дослідники слушно зазначають, що диджиталізація сприяє збільшенню пропозиції робочих місць для нових цифрових професій та зменшенню попиту і зменшенню потреби в створенні робочих місць для працівників, навички яких виявляються не доречними в умовах цифрової економіки, що може посилити проблему безробіття на вітчизняному ринку праці [28, с. 27]. Проте, цей напрям лише обмежено може реалізовуватися у сільській місцевості у сучасних умовах, бо така зайнятість властива для тієї частини робочої сили, яка має високу кваліфікацію і сучасні професійні компетенції з переважанням *soft skills*. Тож розвиток цього напрямку для сільської місцевості вимагає попереднього вирішення питань підготовки кваліфікованих ІТ-фахівців із сільського населення та побудови і розвитку відповідного інфраструктурного забезпечення, що, у свою чергу, неможливо без державної допомоги у поєднанні з активною діяльністю територіальної громади.

Цифрова зайнятість потребує розповсюдження специфічних професій які не залежать від реального місця розташування працівника, оскільки він може працювати віддалено. Це, зокрема, програмісти, копірайтери, дизайнери, адміністратори Інтернет-магазинів і вебсайтів, Інтернет-маркетологи, працівники call-центрів тощо. Поступово, з розвитком відповідних цифрових платформ і комунікаційних технологій, на віддалену роботу будуть переходити лікарі, психологи, викладачі, репетитори, працівники фінансової сфери та юристи. Крім того, безліч фахівців із неінформаційних професій починають надавати інформаційні

послуги в Інтернеті отримувати дохід від своїх знань через такі соціальні цифрові майданчики, як Youtube, Instagram, Facebook та ін. [19, с. 85]. Але ще раз наголосимо, що такі професії потребують формування специфічних знань, навиків і компетенцій серед економічно активного населення сільської місцевості.

Доречно зазначити, що перехід до цифрової економіки веде до суттєвого перегляду поняття робоче місце. Сучасні робочі місця перетворюються з фізичних місць на «цифрові», стають мобільними, тобто не вимагають постійної присутності працівника на робочому місці. Нові реалії надають можливість для постійного перебування працівника в онлайн-режимі. Ці процеси поширюються швидко та сприймаються позитивно як роботодавцями, так і найманими працівниками, яким подобаються гнучкі форми організації роботи [13].

Дійсно, інформаційно-комунікаційні технології та спеціальні знання людини дозволяють створювати результат такої праці на робочому місці у себе вдома. Поступово здійснюється перехід до продажу не здатності працівника до праці, а результату його праці [26, с. 48].

У дослідженні [19] науковці слушно наголошують на тому, що неможливість постійно фізично бути присутнім на робочому місці не дає повноцінно реалізувати свій людський капітал особам з інвалідністю, учням, домогосподаркам тощо. У сфері цифрових послуг будь-яка людина здатна запропонувати ринку інформаційну послугу, що дозволяє людям отримувати дохід зі своїх незайнятих ресурсів і надавати послуги на різних ринках у непрофесійному режимі [19, с. 88-89].

Митрофанова А. наголошує, що для повоєнного відновлення важливим є не стільки обсяг задіяних трудових ресурсів, скільки інноваційність праці, яка здатна забезпечити побудову постіндустріальної економіки, економіки знань, що заснована на творчому потенціалі робітників, їхніх знаннях, кваліфікації, інтелектуальному та людському капіталі [15].

Проте, як слушно наголошують учені [19] в умовах переходу розвинутих країн до шостого технологічного укладу з нанотехнологіями, наноматеріалами, біоінженерією та когнітивними науками, Україна зосередилася у третьому технологічному укладі минулого століття, до якого відносяться понад 50% усіх вироблених товарів і до якого спрямовувався основний обсяг інвестицій [19].

Зазвичай, для сприяння розвитку зайнятості в сільській місцевості дослідники пропонують такі напрямки публічної політики підтримки цієї сфери: розвиток багатофункціональності й диверсифікацію сільської економіки; створення нових продуктивних робочих місць у різних секторах економіки, що потребують високої кваліфікації працівників; збільшення місткості сфери зайнятості сільського населення, орієнтованої на експортне виробництво та задоволення внутрішньої купівельної спроможності населення; розвиток багатостадійної переробки сільськогосподарської продукції [10, с. 215].

До цього, в умовах воєнних дій, вчені додають, що необхідно на всіх рівнях публічного управління проводити комплекс організаційно-правових і економічних заходів щодо створення сприятливих умов для життєдіяльності сільського населення, відтворення його трудового потенціалу, формування мотиваційних факторів для повернення евакуйованого населення та тимчасово

переміщених осіб до їх постійного місця проживання, зменшення відтоку економічно-активного населення з сільської місцевості [32, с. 44].

Стабільне економічне зростання неможливе без активної державної підтримки сільського підприємництва, важливим вектором якого може стати розвиток туризму, відродження традиційних народних промислів у сільській місцевості. Сільський туризм у різних формах сприятиме зменшенню внутрішньої і зовнішньої міграції сільського населення, забезпеченню стабільного джерела доходів для мешканців сіл [11, с. 384].

У цілому, досліджуючи питання удосконалення заходів з підтримки зайнятості у сільській місцевості в умовах цифрових трансформацій та повоєнного відновлення, фахівці пропонують акцентувати такі напрямки:

- підтримка розвитку інфраструктурних об'єктів та нових видів діяльності на селі;
- створення умов для безперервного навчання та розвитку людського потенціалу села на основі розкриття інтелектуальних, творчих і підприємницьких здібностей сільських мешканців;
- формування інвестиційної привабливості сіл через вкладання коштів у пріоритетні види економічної діяльності, які відповідають освітньо-кваліфікаційному рівню сільського населення [24, с. 84];
- створення нових робочих місць у нових альтернативних секторах сільської економіки;
- розвиток додаткових видів послуг, зокрема нетрадиційних видів сільського зеленого туризму, культури та дозвілля;
- розвиток нових форм ведення дрібнотоварного та великотоварного сільськогосподарського виробництва [6, с. 105-106].

До цього слід додати розробку та реалізацію заходів щодо вирішення проблеми збуту продукції сільських підприємств, які відповідають критеріям мікропідприємництва і виготовляють ту продукцію сільського господарства, яку не виготовляють малі середні та великі аграрні підприємства (зокрема, овочівництво, ягідництво, вирощування лікарських рослин, вирощування декоративних рослин, птахівництво, скотарство, вівчарство, конярство, козівництво, кролівництво, свинарство, звірівництво, бджільництво, шовківництво та ін.). Виробництво нішевої продукції в умовах великих трансакційних витрат при одночасно невеликому обсязі виробництва (і незначній сумі маржі зі всього обсягу випуску) потребує створення заготівельної інфраструктури на кооперативних принципах і у формі кооперативних союзів заготівельних кооперативів, або, що більш реально, створення спільних – комунально-кооперативних заготівельних пунктів та їх мереж. Це, в свою чергу, дозволить побудувати переробні підприємства (на основі подібної форми організації) для цієї продукції і організовано вийти на закордонні ринки. Розв'язання проблеми збуту нішевої продукції сільських мікропідприємств активізує самозайнятість у сільській місцевості і позитивно вплине на рівень доходів і якість життя майже половини мешканців сільських територій.

Крім того, слід додати створення для мешканців сільської місцевості доступної системи формування цифрових компетенцій і професійної підготовки (у цифро-

вій сфері) з одночасним розповсюдженням роботи бізнес-інкубаторів (у цифровій сфері) на сільські територіальні громади і населення сільської місцевості.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень

Акценти публічної політики забезпечення зайнятості в сільській місцевості у довоєнний період визначалися наявними проблемами, серед яких були скорочення робочих місць, вплив працездатної молоді та економічно активного здібного населення, низький рівень заробітної плати, територіальна віддаленість багатьох населених пунктів від локальних центрів економічної діяльності та ін.. Відтак, важливими напрямками публічної політики зайнятості населення сільської місцевості були стимулювання створення робочих місць, послуги центрів зайнятості щодо пошуку роботи, компенсацій і виплат по безробіттю, надання фінансової і навчально-методичної допомоги для відкриття власної справи та ін.

З початком повномасштабних бойових дій, актуалізувалися трохи інші проблеми, зокрема, згортання діяльності підприємств через порушення ланцюгів поставок, релокація підприємств зі східних регіонів, сплеск чисельності вимушених переселенців як з міст, так і з сільської місцевості, психо-емоційні негаразди, невизначеність найближчого майбутнього та ін.. У цих умовах державна політика зайнятості мала дещо інші пріоритети, зокрема, виплати ВПО, компенсації заробітної плати, гранти на відкриття власного бізнесу та перекваліфікацію, стимулювання створення робочих місць, декларування оплачуваних суспільно корисних робіт та ін.

В умовах економічного післявоєнного відновлення та цифрових трансформацій, викликаних науково-технічним прогресом та глобалізацією економічних відносин, проблеми зайнятості населення сільських територій стають дещо іншими, зокрема, загострюються територіальні диспропорції у розподілі робочої сили, дефіцит робочих місць у сільській місцевості, невідповідність кваліфікації та спроможності працівника пропозиції робочих місць, недостатня маржа для сільської підприємницької діяльності, поява звички до безоплатної допомоги (не заробленим доходам), відсутність цифрових навиків і обмеженість можливості їх набуття, обмеженість інфраструктури для дистанційної зайнятості та ін.. У таких умовах доцільно акцентувати такі напрямки публічної політики забезпечення зайнятості населення сільської місцевості, як: організація опанування діджитал-професіями, організація перекваліфікації працівників і безробітних цифровим навикам, англійським спроможностям та *soft skills*, стимулювання створення цифрових робочих місць на селі, сприяння розвитку сучасної цифрової інфраструктури у сільських населених пунктах, удосконалення і продовження проекту Е-робота; підтримка сільського підприємництва через розв'язання проблеми збуту нішевої продукції сільськогосподарського виробництва шляхом створення комунально-кооперативних заготівельно-збутових і постачальницьких пунктів, з метою підтримки розвитку несільськогосподарських видів діяльності, передбачити доступність і поширеність роботи бізнес-інкубаторів та інформаційних сервісів у сільській місцевості та ін.

Важливим напрямком має стати сприяння зміні основної мотивації для трудової діяльності у сільській місцевості з бажання чи потреби заробити грошей

на усвідомлення людиною власного трудового призначення, трудових здібностей, талантів та здобутків та реалізації свого потенціалу. Такий підхід потребує поєднання концепції гарантованого базового доходу і праці «за покликанням» з встановленням відповідних критеріїв його застосування.

У цілому розв'язання проблем зайнятості в сільській місцевості потребує комплексного підходу з активною взаємодією органів влади з територіальними громадами усіх рівнів, суб'єктів господарювання і населення сільської місцевості.

Подальших досліджень потребують питання розробки заходів публічної політики зайнятості в умовах цифровізації, удосконалення механізмів взаємодії вітчизняних суб'єктів публічного управління в цій сфері між собою та з надавачами закордонної допомоги та ін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Білявська Ю., Варава В. Фахівець епохи інновацій: сценарії розвитку ринку праці. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2022. № 3. С. 35-50. DOI: [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2022\(122\)03](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2022(122)03).
2. Боков О. С. Формування та реалізація державної політики зайнятості в умовах глобалізації. автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Запоріжжя: КПУ. 2021. 40 с.
3. Бялковська О. А., Федус Д. Г., Бойко О. С. Імплементція світового досвіду в політику відновлення, розвитку сільських територій України та підприємств на селі. *Подільський вісник: сільське господарство, техніка, економіка*. 2022. № 2 (37). С. 58-64. DOI: <https://doi.org/10.37406/2706-9052-2022-2-9>.
4. Войтик О. Є., Мазій Н. Г. Ринок праці в кризових умовах та напрямки удосконалення його державного регулювання. *Демократичне врядування*. 2022. № 2 (30). С. 144-157. DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2022.02.144>
5. Гоголь Т. В. Механізми державного регулювання розвитком сільських територій України : дис. ... д-ра наук з держ. упр. Київ. 2020. 597 с.
6. Головкин Л. В. Сільські поселення України: трансформаційні зміни просторових характеристик. *Демографія та соціальна економіка*, 2017, № 1 (29). С. 93–108.
7. Зарічук О. Є. Удосконалення понятійного апарату позаміських територій. *Ефективна економіка*. 2019. № 9. DOI: [10.32702/2307-2105-2019.9.151](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2019.9.151)
8. Колот А. М., Герасименко О. О., Шевченко А. С. Нові виклики для теорії та практики людського капіталу в умовах становлення «Індустрії 4.0»: компетентнісний підхід. *Економіка та суспільство*. 2023. № 53. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-53-8>
9. Корінець Р. Сільський розвиток. Посібник для фахівців з аграрного та сільського розвитку територіальних громад. Київ. 2023. 158 с.
10. Краєвська Г. О. Зайнятість в сільських поселеннях України: проблеми та напрями їх вирішення. *Демографія та соціальна економіка*. 2015. № 3. С. 209-219. DOI: [10.15407/dse2015.03.015](https://doi.org/10.15407/dse2015.03.015)
11. Кудлай В. Г. Сільська поселенська мережа України: виклики, тренди, перспективні вектори розвитку. *Адміністративно-територіальні економічно-просторові кордони регіонів: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* Київ : КНЕУ. 2020. С. 381-385.
12. Кучмієва Т. С., Мороз Т. О., Шешунова А. В. Використання штучного інтелекту в сільському господарстві. *Modern Economics*. 2023. № 39(2023). С. 69-74. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V39\(2023\)-10](https://doi.org/10.31521/modecon.V39(2023)-10).

13. Лісниченко М. О., Плинокос Д. Д., Галан О. Є. Проблеми трансформації соціально-трудових відносин зайнятості в мовах цифровізації економіки. Економіка та суспільство. 2023. № 50. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-50-52>
14. Луньова Т. С. Напрями активізації зайнятості населення України в умовах воєнної економіки. Економічний простір. 2023. № 183. С. 74-78. DOI: <https://doi.org/10.32782/2224-6282/183-12>
15. Митрофанова А. С. Трудові ресурси як фактор повоєнного відновлення економіки України в умовах постіндустріалізації. Наукові інновації та передові технології. 2023. № 5 (19). С. 111-122. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-5\(19\)-111-122](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-5(19)-111-122)
16. Мозгова Г. В., Євтушенко В. А., Мозгова А. Д. Формування soft skills фахівця в галузі маркетингу на основі компетентнісного підходу. Економіка та суспільство. 2020. № 22. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2020-22-40>
17. Нагірна В. П., Руденко Л. Г. Сільська місцевість України у контексті трансформаційних процесів в аграрній сфері. Український географічний журнал. 2016. № 2. С. 39-47. DOI: [10.15407/ugz2016.02.039](https://doi.org/10.15407/ugz2016.02.039)
18. Офіс реформ Кабінету Міністрів України взяв участь у панельній дискусії «Зелені робочі місця та інвестиційний потенціал для розвитку відновлюваної енергетики в Україні». (27.11.2023). URL: <https://rdo.in.ua/news/ofis-reform-kabinetu-ministriv-ukrayiny-vzuav-uchast-u-panelniy-dyskusiyi-zeleni-robotchi-miscya> (дата звернення 08.09.2023).
19. Пищуліна О. Цифрова економіка: тренди, ризики та соціальні детермінанти. Центр Разумкова. Видавництво «Заповіт». Київ. 2020 (жовтень). 274 с.
20. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ. 2018. 224 с.
21. Ринок праці в умовах війни: основні тенденції та напрями стабілізації. Аналітична записка. Центр Разумкова. 21 с.
22. Рябоконт В. П. Децентралізація – шлях до розвитку сільських територій в Україні. Економіка АПК. 2020. № 1. С. 6-17. DOI: <https://doi.org/10.32317/2221-1055.202001006>
23. Сидоренко Н. Сучасні тенденції розвитку публічного управління. Аспекти публічного управління. 2022. Том 10. №3. С. 59-63. <https://doi.org/10.15421/152220>.
24. Сікора О. Збереження та розвиток людського потенціалу села. Аграрна економіка. 2014. Т. 7. № 1-2. С. 73-80.
25. Стратегічні напрями сталого розвитку сільських територій на період до 2030 року. [Лупенко Ю.О., Малік М.Й., Булавка О.Г., та ін.] за ред. Ю.О. Лупенка. Київ : ННЦ ІАЕ. 2020. 60 с.
26. Уманець Т. В., Шаталова Л. С. Трансформація живої праці під впливом цифровізації економіки. Бізнес Інформ. 2022. № 10. С. 41-52. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2022-10-41-52>.
27. Штундер І. О. Сучасні фактори змін в системі зайнятості України. Економіка та суспільство. 2022. № 39. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-39-45>.
28. Alina Barash and Iryna Petrova. Analysis of the impact of digitalization on demand and supply on the Ukrainian labor market. *Social and labour relations: theory and practice*. 2022. No. 12(1). Pp. 26-40. DOI: [10.21511/slrrp.12\(1\).2022.03](https://doi.org/10.21511/slrrp.12(1).2022.03).
29. Future of Jobs Report 2023. World Economic Forum URL: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2023.pdf (дата звернення 18.09.2023).
30. Preparing young people for the careers of the future. British Council Worldwide. URL: <https://www.britishcouncil.org/education/skills-employability/tool-resources/vocational-education-exchange/career-guidance/preparing-young-people-careers-future> (дата звернення 18.09.2023).

Бабаєва І. О. Зміна акцентів публічної політики забезпечення зайнятості в сільській місцевості України в умовах цифрових трансформацій та повоєнного відновлення

31. Patyka N., Sokolova A., Movchaniuk A., Sysoieva I., Khirivskyi R. Ukraine's rural areas in the conditions of decentralization and local self-government reform: challenges and prospects. *Agricultural and Resource Economics*. 2023. Vol. 9. No. 3. Pp. 266-295. <https://doi.org/10.51599/are.2023.09.03.12>.

32. Patyka, N., & Pasichnyk, Yu. (2023). Assessment of risks and prospects of employment and income of the rural population of Ukraine. *Ekonomika APK*, 30(3), 37-47. doi: 10.32317/2221-1055.202303037.

33. Babaiev V., Babaieva I. (2023). Public Employment Policy in Conditions of Uncertainty and Digital Changes. *SSP Modern Economics, State and Public Administration*. 2023. 2(1). P. 1–10. DOI: <https://doi.org/10.53933/mespa.v2i1.95>

Стаття надійшла до редакції 18.09.2023

Стаття рекомендована до друку 20.10.2023

Iryna Babaieva, post-graduate student of the Department of Personnel Management and Entrepreneurship, Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration», V. N. Karazin Kharkiv National University, 4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-7245-9297> e-mail: Imeneg98@ukr.net

CHANGE OF PUBLIC POLICY EMPHASIS OF ENSURING EMPLOYMENT IN RURAL AREAS OF UKRAINE UNDER THE CONDITIONS OF DIGITAL TRANSFORMATION AND POST-WAR RECOVERY

Abstract. The current state of the labor market in rural areas of Ukraine is highlighted in the scientific study, namely: the presence of a high level of unemployment, significant territorial differentiation, an imbalance between vacant jobs and the required level of qualification of employees, etc.

The role of expanding the spectrum of influence of the knowledge economy on rural development and changes in rural areas caused by the latest technological solutions, such as the use of telecommunications, biotechnology and the Internet, is indicated.

It is substantiated that the gradual technologization of social production based on the use of innovative technologies contributes to the creation of new quality jobs, the growth of demand for qualified generalists capable of entrepreneurial and managerial activities.

It has been proven that the problem of the development of Ukrainian villages lies not so much in the insufficient number of sources of income, but in the absence of entrepreneurial spirit, optimism, initiative, low motivation, insufficient awareness of the rural population about the available opportunities and territories for their implementation, insufficient level of qualifications, etc.

The priority directions for supporting employment in rural areas in the conditions of digital transformations and post-war recovery are outlined, which are as follows: support for the development of infrastructure facilities and new types of activities in the countryside; creation of conditions for continuous training and development of the village's human potential on the basis of revealing the intellectual, creative and entrepreneurial abilities of the villagers; formation of the investment attractiveness of villages through investing funds in priority types of economic activity that correspond to the educational and qualification level

of the rural population; creation of new jobs in new alternative sectors of the rural economy; creation of an accessible system for the formation of digital competences and professional training (in the digital sphere) for the inhabitants of rural areas, while simultaneously spreading the work of business incubators (in the digital sphere) to rural territorial communities and the population of rural areas.

Key words: *public employment policy, population employment, future professions, digital professions, digital skills.*

In cites: Babaieva, I. O. (2023). Change of Public Policy Emphasis of Ensuring Employment in Rural Areas of Ukraine under the Conditions of Digital Transformation and Post-War Recovery. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (75), 132–154. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-08> [in Ukrainian].

REFERENCES.

1. Biliavska, Yu., & Varava, V. (2022). The specialist of the epoch of innovations: scenarios of labor market development. *Foreign-trade: economics, finance, law*, 122 (3), 35–50. DOI: [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2022\(122\)03](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2022(122)03) [in Ukrainian].
2. Bokov, O. S. (2021). Formation and implementation of state employment policy in the conditions of globalization. Extended abstract of doctor's thesis. Zaporizhzhia: CPU [in Ukrainian].
3. Bialkowska, O. A., Fedus, D. H., & Boiko, O. S. (2022). The implementation of world experience in the policy of rural areas' restoration, development in Ukraine and enterprises in the countryside. *Podilian Bulletin: agriculture, engineering, economics*, 2 (37), 58-64. DOI: <https://doi.org/10.37406/2706-9052-2022-2-9> [in Ukrainian].
4. Voityk, O. Ye., & Mazii, N. H. (2022). Labor market amid the crisis and ways to improve its governmental regulation. *Democratic governance*, 2 (30), 144-157. DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2022.02.144> [in Ukrainian].
5. Hohol, T. V. (2020). Mechanisms of state regulation of the development of rural areas of Ukraine. Doctor's thesis. Kyiv: ITPSESU [in Ukrainian].
6. Holovko, L. V. (2017). Rural settlements of Ukraine: transformational changes in spatial characteristics. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika*, 1 (29), 93-108.
7. Zarichuk, O. Ye. (2019). Improvement of the conceptual apparatus of non-urban areas. *Efektivna ekonomika*, 9. DOI: 10.32702/2307-2105-2019.9.151 [in Ukrainian].
8. Kolot, A. M., Herasymenko, O. O., & Shevchenko, A. S. (2023). New challenges for the theory and practice of human capital in the conditions of the formation of «Industry 4.0»: a competence approach. *Economy and society*, 53. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-53-8> [in Ukrainian].
9. Korinets, R. (2023). Rural development. A guide for specialists in agrarian and rural development of territorial communities. Kyiv [in Ukrainian].
10. Kraievska, H. O. (2015). Employment in rural settlements of Ukraine: problems and ways to solve them. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika*, 3, 209-219. DOI: 10.15407/dse2015.03.015 [in Ukrainian].
11. Kudlai, V. H. (2020). Rural settlement network of Ukraine: challenges, trends, promising vectors of development. *Administratyvno-terytorialni ekonomichno-prostorovi kordony rehioniv: materialy mizhnar. nauk.-prakt. konf.* (pp. 381-385). Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
12. Kuchmiiova, T. S., Moroz, T. O., & Sheshunova, A. V. (2023). Use of artificial intelligence in agriculture. *Modern Economics*, 39, 69-74. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V39\(2023\)-10](https://doi.org/10.31521/modecon.V39(2023)-10) [in Ukrainian].

13. Lisnichenko, M. O., Plynkos, D. D., & Halan, O. Ye. (2023). Problems of transformation of social and labor relations of employment in the languages of digitalization of the economy. *Economy and society*, 50. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-50-52> [in Ukrainian].
14. Lunova, T. S. (2023). Directions of activation of the employment of the population of Ukraine in the conditions of the military economy. *Economic scope*, 183, 74-78. DOI: <https://doi.org/10.32782/2224-6282/183-12> [in Ukrainian].
15. Mytrofanova, A. S. (2023). Labor resources as a factor of the post-war recovery of the economy of Ukraine in the conditions of post-industrialization. *Scientific innovations and advanced technologies*, 5 (19), 111-122. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-5\(19\)-111-122](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-5(19)-111-122) [in Ukrainian].
16. Mozghova, H. V., Yevtushenko, V. A., & Mozghova, A. D. (2020). Formation of soft skills of a specialist in the field of marketing based on a competence approach. *Economy and society*, 22. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2020-22-40> [in Ukrainian].
17. Nahirna, V. P., & Rudenko, L. H. (2016). Rural areas of Ukraine in the context of transformational processes in the agrarian sphere. *Ukrainskyi heohrafichnyi zhurnal*, 2, 39-47. DOI: 10.15407/ugz2016.02.039 [in Ukrainian].
18. The Office of Reforms of the Cabinet of Ministers of Ukraine took part in the panel discussion «Green jobs and investment potential for the development of renewable energy in Ukraine» (2023). URL: <https://rdo.in.ua/news/ofis-reform-kabinetu-ministriv-ukrayiny-vzyav-uchast-u-panelniy-dyskusiyyi-zeleni-robochi-miscya> [in Ukrainian] (accessed 18 September 2023).
19. Pyshchulina, O. (2020). Digital economy: trends, risks and social determinants. *Razumkov Center*. «Zapovit» publishing house. Kyiv [in Ukrainian].
20. Kuibida, V. S., Bilynska, M. M., & Petroie, O. M. (2018). Public administration: terminal words. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
21. The labor market in the conditions of war: main trends and directions of stabilization. Analytical note. Razumkov Center. Kyiv [in Ukrainian].
22. Riabokon, V. P. (2020). Decentralization is a way to develop rural areas in Ukraine. *Ekonomika APC*, 1, 6-17. DOI: <https://doi.org/10.32317/2221-1055.202001006> [in Ukrainian].
23. Sydorenko, N. (2022). Modern trends in the development of public administration. *Aspects of public administration*, 10 (3), 59-63. DOI: <https://doi.org/10.15421/152220> [in Ukrainian].
24. Sikora, O. (2014). Preservation and development of the human potential of the village. *Ahrarna ekonomika*, 7 (1-2), 73-80 [in Ukrainian].
25. Lupenko, Yu.O., Malik, M.I. & Bulavka, O.H. (2020). Strategic directions of sustainable development of rural areas until 2030. Kyiv : NNTs IAE [in Ukrainian].
26. Umanets, T. V., & Shatalova, L. S. (2022). Transformation of living labor under the influence of digitalization of the economy. *Business Inform*, 10, 41-52. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2022-10-41-52> [in Ukrainian].
27. Shtunder, I. O. (2022). Modern factors of changes in the employment system of Ukraine. *Economy and society*, 39. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-39-45> [in Ukrainian].
28. Alina Barash & Iryna Petrova (2022). Analysis of the impact of digitalization on demand and supply on the Ukrainian labor market. *Social and labour relations: theory and practice*, 12 (1), 26-40. DOI: 10.21511/slrrp.12(1).2022.03 [in Ukrainian].
29. Future of Jobs Report 2023. World Economic Forum. Retrieved from: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2023.pdf (accessed 18 September 2023) [in English].
30. Preparing young people for the careers of the future. British Council Worldwide. Retrieved from: <https://www.britishcouncil.org/education/skills-employability/tool-resources/>

vocational-education-exchange/career-guidance/preparing-young-people-careers-future (accessed 18 September 2023) [in Ukrainian].

31. Patyka, N., Sokolova, A., Movchaniuk, A., Sysoieva, I., & Khirivskyi, R. (2023). Ukraine's rural areas in the conditions of decentralization and local self-government reform: challenges and prospects. *Agricultural and Resource Economics*, 9 (3), 266-295. DOI: <https://doi.org/10.51599/are.2023.09.03.12> [in Ukrainian].

32. Patyka, N., & Pasichnyk, Yu. (2023). Assessment of risks and prospects of employment and income of the rural population of Ukraine. *Ekonomika APK*. 30 (3), 37-47. DOI: [10.32317/2221-1055.202303037](https://doi.org/10.32317/2221-1055.202303037) [in Ukrainian].

33. Babaiev, V., & Babaieva, I. (2023). Public Employment Policy in Conditions of Uncertainty and Digital Changes. *SSP Modern Economics, State and Public Administration*, 2 (1), 1-10. DOI: <https://doi.org/10.53933/mespa.v2i1.95> [in Ukrainian].

The article was received by the editors 18.09.2023

The article is recommended for printing 20.11.2023

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
ORCID ID: <http://orcid.org/0009-0000-3357-0980>
e-mail: szamchiy@gmail.com

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ НА ЗАСАДАХ СТРАТЕГІЇ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ

Анотація. У статті досліджуються сутність та особливості стратегічного управління розвитком системи охорони здоров'я в умовах невизначеності та основні напрями реалізації євроінтеграційної державної політики розвитку системи охорони здоров'я на основі стратегії управління ризиками та припущення, що трансформаційні процеси, що супроводжують функціонування та розвиток охорони здоров'я спонукають до кардинальних, а не часткових змін у відповідній системі.

З'ясовано, що формування системи багаторівневого управління функціонуванням та розвитком системи охорони здоров'я на основі ризик-менеджменту має охоплювати всі її підсистеми та складові, а також передбачати розподіл на декілька послідовних стадій, або етапів, кожний з яких являє собою реальні зміни в системі протягом певного відрізка часу з урахуванням ризиків, що притаманні кожному рівню її функціонування з урахуванням взаємодії різних суб'єктів, діяльність яких спрямована на досягнення певних суспільнозначущих результатів.

Визначено, що метою управління ризиками у системі охорони здоров'я слід вважати формування певного комплексу цілеспрямованих заходів і дій, зменшення фактичного відхилення від досягнення запланованих цілей і завдань та відповідних показників результативності завдяки обранню ризикової альтернативи і мінімізації втрат від ризику, а також на основі: використання засобів уникнення та зниження ступіню ризику в законний спосіб; контролю та оптимізації ризику, коли немає можливості уникнути його повною мірою; свідомого прийняття ступеня ризику у випадку, коли це рішення є обґрунтованим з соціально-економічної, політичної, технологічної та управлінської позиції.

Доведено, що за умов невизначеності, виникає потреба у побудові дієвої стратегії управління ризиками та застосуванні відповідних механізмів управління у процесі реалізації державної політики розвитку галузі охорони здоров'я та її інтеграції у європейський суспільний та соціальний простір. Під стратегією управління ризиками щодо реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я слід розуміти певний комплекс

© Замчий С. В., 2023



This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution License 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

цілеспрямованих заходів, а також сукупність способів і засобів ідентифікації ризиків, їх прогнозування і реагування з метою контролю та зменшення вірогідності прийняття необґрунтованих рішень, результати яких можуть призвести до негативних наслідків для функціонування та розвитку відповідної системи з подальшим аналізом результатів відповідних рішень.

Ключові слова: державна політика, розвиток системи охорони здоров'я, стратегія управління ризиками, європейська інтеграція.

Як цитувати: Замчий С. В. Реалізація державної політики розвитку системи охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції на засадах стратегії управління ризиками. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 2 (77). С. 155–172. <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-09>

Постановка проблеми. Сучасний стан реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я характеризується особливими умовами невизначеності, обумовленими соціальними трансформаціями, внаслідок яких спостерігається втрата функціональності її діяльності, нарощування дисфункціональних проявів, зростання соціальної напруги, досягається новий, більш диференційований і більш хаотичний характер усіх основних напрямів її функціонування.

Саме ці умови і ознаки соціальних трансформації і заважають здійснювати політику реформ, яка завжди є оновленням або зміною становища системи охорони здоров'я без принципового зламу, що відносяться, як правило, до часткових змін її функціонування. Тому, наголошуючи на реалізації державної політики в системі охорони здоров'я за умов соціальних трансформацій, йдеться саме про кардинальні перетворення, з урахуванням всіх нових викликів та можливостей, а також ризиків, що супроводжують функціонування системи в умовах невизначеності, коли не діють навіть відпрацьовані, але вже застарілі правила, які діяли раніше.

Зважаючи на це, трансформаційні процеси, що супроводжують функціонування та розвиток системи охорони здоров'я спонукають до кардинальних, а не часткових змін.

У проєкті розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2023 році» зазначається, що важливим наскрізним вектором Стратегії є необхідність комплексного відновлення системи охорони здоров'я, компенсації та надолуження ресурсних втрат, спричинених збройною агресією Російської Федерації, а також сприяння відбудови потенціалу країни в цілому, шляхом розвитку та повернення людського капіталу, який є фундаментом для реанімування країни в післявоєнний період [15]. Це свідчить зокрема про те, що реалізація зазначеної стратегії відбуватиметься в умовах ризиків, що обумовлені здебільшого зовнішніми чинниками, однак мають суттєвий вплив на виникнення ризиків другого порядку, обумовлених внутрішніми причинами – наслідками саме зовнішніх зовнішніх впливів на функціонування та розви-

ток системи охорони здоров'я. Усе викладене актуалізує питання визначення комплексу цілеспрямованих заходів і дій щодо реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції на основі стратегії управління ризиками.

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. Білінська, Д. Гавриченко, З. Гладун, Т. Грузева, 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. Деякі галузеві аспекти управління ризиками, у т.ч. стосовно організації та управління ризиками щодо галузі охорони здоров'я та підприємницької практики висвітлені в роботах таких вчених, як В. Вітлінський, П. Гаман, В. Гранатуров, О. Донець, О. Дутка, Н. Корж, І. Литовченко, В. Мегедь, О. Мельник, В. Проскура, Г. Рожков, Т. Савельєва, О. Шевчук, Т. Шельплякова, Д. Штефанич, А. Яценко та ін.

Віддаючи належне проведеним дослідженням і зважаючи на необхідність комплексного підходу до реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в умовах невизначеності, доцільно більше уваги приділити дослідженню процесу реформування системи охорони здоров'я і медичної галузі України в контексті саме стратегій управління ризиками, оскільки однією з найважливіших функцій держави є збереження та зміцнення здоров'я громадян, навіть в умовах збройної агресії, оскільки саме надзвичайні умови сприяють згуртованості суспільства навколо фундаментальних цінностей і формуванню нової суспільної генерації, яка буде жити за європейськими нормами і сповідувати європейські цінності стосовно дотримання справедливих і суспільно-солідарних принципів охорони громадського здоров'я. Зважаючи на це, визначення шляхів формування та реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в контексті забезпечення євроінтеграційних прагнень України, переорієнтування фокусу на пріоритетні й ключові її напрями з акцентом на підвищення ефективності досягнення відповідних результатів на основі застосування стратегій управління ризиками видаються вельми актуальними.

Метою статті є з'ясування сутності та особливостей стратегії управління ризиками щодо функціонування та розвитку системи охорони здоров'я та визначення основних напрямів реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції на основі стратегії управління ризиками.

Застосована **методологія і методи.** Методичний інструментарій, що використовувався для вирішення поставленої у статті мети, включає в себе застосування теоретичного і системного підходу, концептуального і функціонально-інтеграційного підходів. Застосовано комплекс загальних методів і прийомів: спостереження, аналогії, аналізу і синтезу, індукції і дедукції, узагальнення, евристичного методу, а також статистичного, нормативного, системного, функціонального, інституційного, інформаційно-аналітичного, нормативно-правово-

го аналізу а також специфічних: оцінювання ризиків, аналізі потенціалу галузі та зовнішнього середовища, тощо.

Виклад основного матеріалу. Побудова багаторівневого управління функціонуванням та розвитком системи охорони здоров'я на основі ризик-менеджменту охоплює всі її підсистеми та складові, а також передбачає розподіл на декілька послідовних стадій, або етапів, кожний з яких являє собою реальні зміни в системі протягом певного відрізка часу з урахуванням ризиків, що притаманні кожному рівню її функціонування. Виходячи із зазначеного, трансформаційні процеси, що супроводжують функціонування та розвиток системи охорони здоров'я на наш погляд можуть включати такі стадії:

1) проведення об'єктивної характеристики дійсності, переоцінки існуючого стану функціонування системи охорони здоров'я як кризового задля проведення ідентифікації ризиків, оцінки їх сутності, змісту і масштабів ризиків та визначення найбільш загрозливих з них для подальшого розвитку системи у коротко-, середньо- і довгостроковій перспективі;

2) демонтаж існуючої системи, що функціонує за старими кліше і позбавлення її наявних невідповідностей бажаному рівню і сучасним тенденціям розвитку охорони здоров'я, з'ясування нових умов для становлення і розвитку системи з урахуванням ресурсних і технологічних потреб, що відповідають новим запитам суспільства;

3) нове самовизначення необхідного рівня функціонування системи охорони здоров'я і обґрунтування шляхів її подальшого розвитку, формування системи багаторівневого управління системою на основі ризик-менеджменту і залучення для цього зовнішніх та мобілізація внутрішніх ресурсів задля досягнення конкретних, суспільнозначущих результатів.

Галузевий аспект реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в умовах соціально-економічних трансформацій передбачає розуміння її функціонування не лише як соціальної системи, а й як галузі суспільного виробництва з урахуванням взаємодії різних суб'єктів, діяльність яких спрямована на досягнення певних суспільнозначущих результатів.

Розглядаючи систему охорони здоров'я та її функціонування в умовах невизначеності як об'єкт впливу різного роду ризиків, слід зазначити, що діяльність суб'єктів охорони здоров'я в умовах соціально - економічних трансформацій відбувається під впливом чинників невизначеності і ризиків, внаслідок яких фактичні результати конкретного рішення або виду діяльності можуть певною мірою, або суттєво відхилитися від запланованих.

Предметом дослідження різних сфер суспільного виробництва й певних аспектів розвитку охорони здоров'я, як соціального інституту і сфери життєдіяльності суспільства та галузі суспільного виробництва є загальні закономірності та особливості прийняття рішень різними суб'єктами і на різних рівнях управління в умовах невизначеності, а також основні підходи, способи, методи і інструменти керування ризиками задля досягнення конкретних результатів відповідно до визначених цілей і завдань [1].

Л.І. Донець формулює невизначеність, як неповноцінність чи неточність інформації про умови реалізації розроблювальних підприємством проектів (програм), у тому числі пов'язаних з ними витратах і результатах [3].

Під невизначеністю щодо процесів функціонування та розвитку системи охорони здоров'я слід розуміти неможливість оцінити майбутній стан системи охорони здоров'я та розвиток певних, навіть притаманих їй процесів, як з погляду ймовірності їхньої реалізації, так і з погляду їхнього прояву. Вона характеризується множиною значень параметрів, векторів, зон, станів, випадків, подій і пов'язаних з цим варіантів або альтернатив розвитку відповідної системи за трансформаційних умов. Особливістю є те, що за умов невизначеності, важливою властивістю прийняття рішень на різних рівнях управління є альтернативність, оскільки постає питання щодо необхідності вибору з декількох можливих варіантів рішень. При цьому альтернативність є достатньо варіативною категорією, оскільки на неї впливають як емпіричні, так і прогностичні чинники.

Причини виникнення невизначеності в системі охорони здоров'я й зумовлених нею ризиків важко передбачити, як важко передбачити різні природні явища, зміни клімату, розвиток епідемій і пандемій. Невизначеність ситуації характеризується тим, що вона залежить від багатьох змінних чинників, дії яких неможливо розуміти однозначно. На підвищення ступеня ризику впливає також і неоднозначність чітко визначених цілей та критеріїв їхньої оцінки, зрушення в суспільних потребах в охороні здоров'я і споживчому попиті на різні види медичних послуг, лікарського забезпечення в умовах політичної нестабільності, непередбачуваності міграційних потоків і пов'язаних з цим соціальних диспропорцій, зміни регіональних акцентів навантажень на охорону здоров'я, а також технологічних змін кон'юнктури світового ринку.

Отже, ризик в системі охорони здоров'я, як і в інших динамічних соціальних системах виникає за таких умов, як: наявність невизначеності щодо стану її подальшого функціонування та розвитку; необхідність вибору альтернативних рішень щодо подальшого функціонування та розвитку відповідної системи; можливість оцінити ймовірність здійснення цих рішень стосовно подальшого функціонування та розвитку за трансформаційних умов.

Слід зазначити, що ризикова ситуація має суттєві відмінності від ситуації невизначеності. Ситуація невизначеності характеризується тим, що ймовірність досягнення результатів подій чи рішень стосовно цих подій не має одностайної альтернативи. Тоді, як ризик у загальному випадку слід розглядати як можливість або загрозу відхилення результатів конкретних рішень або дій від очікуваних.

Щодо визначення поняття ризик, то на нашу думку під ризиком слід розуміти як непевність у можливому результаті, так і загрозу несприятливого результату, як наслідку. Тобто ризик повною мірою відображає невизначеність, що пов'язана з конкретним результатом – наслідком, а також передбачає визначення способу дій у певній сфері за мінливих умов, або ситуації, яка характеризується невизначеністю.

Отже, ризик – це категорія, яка пов'язана з подоланням невизначеності, випадковості і конфліктності в ситуації неминучого вибору й відображає ступінь

досягнення очікуваного результату [1]. Ризикова ситуація пов'язана зі статичними процесами; її супроводжують три одночасних умови: наявність невизначеності; необхідність вибору альтернативи (при цьому варто мати на увазі, що відмовлення від вибору також є різновидом вибору); можливість оцінити ймовірність здійснення вибраних альтернатив [3].

При цьому, ризик дії завжди пов'язаний з можливістю прийняття необґрунтованих і небезпечних рішень, що може призвести до негативних, а іноді до непередбачуваних критичних наслідків. За таких умов формується закономірність того, що із зростанням частки випадкових і невизначених умов прийняття рішень, спостерігається зростання ризиків прийняття й реалізації необґрунтованих і навіть небезпечних рішень, стосовно функціонування певної системи, що притаманно і рішенням, що стосуються функціонування та розвитку системи охорони здоров'я за трансформаційних умов.

Щодо основних ризиків, що притаманні українській системі охорони здоров'я за трансформаційних умов, то до найбільш суттєвих з них можливо віднести передусім: соціальні, економічні, політичні, технологічні й управлінські. Де, соціальні ризики пов'язані з погіршенням умов життєдіяльності і рівнем життя громадян, значними руйнуваннями домогосподарств, матеріальними і моральними втратами, що зумовлені збройною агресією проти України; економічні ризики можна пов'язати із потенційними втратами частини ресурсів галузі, появи додаткових витрат у результаті диверсифікації діяльності галузі охорони здоров'я в умовах інтеграції до умов функціонування в єдиному європейському просторі; політичні ризики передбачають потенційні можливості повної або часткової втрати ідеологічної платформи та налагоджених комунікативних зв'язків внаслідок змін пріоритетів у державній урядовій політиці; технологічні ризики характеризуються повними або частковими втратами традиційної ресурсної бази, потребою швидкої заміни технічної і технологічної бази та впровадження нових інформаційно-комунікативних технологій; управлінські ризики характеризуються ступенем невизначеності результатів управлінських рішень, за яких ймовірно відхилення від досягнення поставлених цілей та завдань.

Окремо слід зазначити й інвестиційні ризики, що пов'язані не лише з можливістю недоодержання або втрати прибутку від реалізації інвестиційних проєктів у недержавному секторі охорони здоров'я, а й із затриманням реалізації або відмовою від перспективних для суспільства інвестиційних проєктів в галузі охорони здоров'я, що мають державне значення, враховуючи, що ця сфера є достатньо інвестиційно привабливою у переважній більшості розвинених країн, що може заважати у тому числі євроінтеграційним процесам розвитку української охорони здоров'я на шляху до якісних перетворень за трансформаційних умов.

У ризик-менеджменті прийнято виділяти декілька ключових етапів: виявлення ризику з супутньою оцінкою вірогідності його реалізації і масштабу наслідків; розробка ризик стратегії, з метою зниження вірогідності реалізації ризику і мінімізації можливих негативних наслідків; вибір методів і інструментів управління виявленим ризиком; реалізація стратегії управління ризиком; оцінювання досягнутих результатів і корекція ризик-стратегії [10].

Коротке визначення поняття управління ризиками, передбачає його розуміння, як систему заходів, метою яких є запобігання та зменшення небажаних наслідків певного процесу, або явища. Тож, зважаючи на це метою управління ризиками у системі охорони здоров'я, як і в будь якій соціальній системі, слід вважати певний комплекс цілеспрямованих заходів і дій, щодо зменшення фактичного відхилення від досягнення запланованих цілей і завдань та відповідних показників результативності завдяки обранню ризикової альтернативи і мінімізації втрат від ризику, а також на основі: використання засобів уникнення та зниження ступіню ризику в законний спосіб; контролю та оптимізації ризику, коли немає можливості уникнути його повною мірою; свідомого прийняття ступеня ризику у випадку, коли це рішення є обґрунтованим з соціально-економічної, політичної, технологічної та управлінської позиції.

Чинники, що визначають ступінь ризику можливо розділити на об'єктивні або зовнішні, які не залежать від внутрішньосистемних процесів і суб'єктивні або внутрішні, які навпаки породжені процесами, що відбуваються в середині соціальної системи та залежать від її інституційних властивостей.

Складні соціально-економічні та суспільно-політичні процеси, що характеризуються певною динамічністю і змінністю суттєво впливають на характер ризиків в системі охорони здоров'я, й тому, зумовлюють пошук адекватних відповідей на їх виникнення, що відбивається застосуванням певних способів та засобів управління ризиками у відповідній сфері. При цьому, за ступенем впливу та певними наслідками, ризику у функціонуванні системи охорони здоров'я, як і в будь якій соціальній сфері можна поділити на такі: допустимі, коли їх наслідки очікувані і суттєво не впливають на зниження результатів діяльності галузі; критичні, коли їх наслідки очікувані за певних умов і суттєво знижують результати діяльності галузі, але не руйнують її; катастрофічні, коли їх наслідки неочікувані і призводять до фактичного руйнування галузі в тих вимірах, які були прийнятними для її функціонування за звичайних умов.

Як зазначає Г. Рожков, в охорони здоров'я ризику поділяються на наступні групи: соціально політичні ризику (зміни в законодавстві щодо форм і методів організації медичної допомоги населенню; внесення змін у систему фінансування охорони здоров'я; розвиток економічних відносин і методів управління охороною здоров'я; реорганізація системи обов'язкового медичного страхування; приватизація суб'єктів охорони здоров'я; створення юридичної бази; прийняття закону про захист прав пацієнта з одночасним страхуванням професійної діяльності медичного працівника; внесення змін в арбітражне право; ризику, пов'язані з управлінням (відсутність системи базової підготовки фахівців у сфері управління охороною здоров'я й медичного права; некомпетентність керівників; низький професійний рівень персоналу; неправильний вибір стратегії; не адекватна зміна організаційних структур і організаційного механізму управління; зневага до діяльності з охорони праці й техніки безпеки; професійні (медичні) ризику, пов'язані із цивільно правовою відповідальністю (зумовлені несвоєчасним лікувально-діагностичним втручанням; пов'язані з відсутністю або недостатньою роботою із профілак-

тики; пов'язані з відсутністю в лікувально-профілактичних заходах сучасних систем реабілітації) [18].

Зважаючи на функціонування галузі охорони здоров'я в умовах соціальних трансформацій та невизначеність щодо її розвитку за таких умов, виникає потреба у побудові дієвої стратегії управління ризиками та застосуванні відповідних механізмів управління у процесі реалізації державної політики розвитку галузі охорони здоров'я та її інтеграції у європейський суспільний та соціальний простір.

Розуміючи стратегію, як цілісну систему дій суб'єкта, яка спрямована на реалізацію цілі, завдань та пріоритетів його відтворення з урахуванням комплексу впливів ендогенних та екзогенних чинників, і розраховану на тривалий період [4], під стратегією управління ризиками слід розуміти певний комплекс цілеспрямованих заходів, а також сукупність способів і засобів ідентифікації ризиків, їх прогнозування і реагування з метою контролю та зменшення вірогідності прийняття необґрунтованих рішень, результати яких можуть призвести до негативних наслідків для функціонування та розвитку системи з подальшим аналізом результатів відповідних рішень.

Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 07 жовтня 2022 року № 1832 затверджено пріоритетні напрями розвитку сфери охорони здоров'я на 2023 - 2025 роки [11]. Судячи з реалій сучасності, що характеризуються невизначеністю у зв'язку з тривалим воєнним станом в Україні, враховуючи особливості функціонування системи охорони здоров'я за умов воєнного стану і розуміючи вкрай високий ступінь ризиків, що пов'язані із цим, було визначено 17 головних пріоритетних напрямів розвитку сфери охорони здоров'я у 2023 – 2025 роках, які в узагальненому вигляді сформовано та включено до п'яти змістовних складових (блоків), з метою оптимізації оперативного управління системою охорони здоров'я та керування ризиками в умовах невизначеності, зокрема зміст цих п'яти складових такий:

1. Первинна медична допомога, амбулаторні медичні послуги й організація обов'язкових медичних оглядів. Екстрена медична допомога та медицина катастроф. Надання якісних та доступних медичних послуг пацієнтам у невідкладних станах. Трансплантація анатомічних матеріалів людини та доступність послуг із трансплантації. Якісні та доступні медичні послуги вагітним, роділлям, породіллям, новонародженим та дітям до 5 років. Допоміжні репродуктивні технології.

2. Послуги з реабілітації в сфері охорони здоров'я. Надання спеціалізованої медичної допомоги, послуг з реабілітації в сфері охорони здоров'я та психологічної підтримки ветеранам війни та членам їх сімей, членам сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членам сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України, внутрішньо переміщеним особам. Охорона психічного здоров'я та психологічна підтримка.

3. Першочергове забезпечення за рахунок наявних та додаткових ресурсів профілактики, ранньої діагностики і лікування неінфекційних захворювань, зокрема: серцево-судинних захворювань, зокрема, артеріальної гіпертензії, гострого інфаркту міокарда та церебро-васкулярних захворювань, зокрема гостро-

го мозкового інсульту; цукрового діабету 2 типу; бронхіальної астми, хронічних обструктивних захворювань легень; онкологічних захворювань; розладів психіки та поведінки. Доступність основних (життєво необхідних) лікарських засобів. Розширення Національного переліку основних лікарських засобів, зокрема новими лікарськими засобами для лікування станів і захворювань, які включені до зазначеного Національного переліку та/або необхідними для реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення на відповідний рік, його адаптація відповідно до Базового переліку основних лікарських засобів, рекомендованих Всесвітньою організацією охорони здоров'я.

4. Своєчасне лікування, локалізація та ліквідація спалахів інфекційних хвороб, епідемій, запобігання їх виникненню та поширенню, зокрема: вакцинокованих захворювань; ВІЛ/СНІДу; туберкульозу; вірусних гепатитів В та С. Заходи у сфері громадського здоров'я спрямовані на: зменшення рівня поширеності вживання тютюнових виробів; зниження рівня споживання алкоголю; підвищення фізичної активності; раціональне використання протимікробних препаратів; зменшення рівня поширеності вживання наркотичних засобів; зменшення рівня забруднення атмосферного повітря та повітря на робочому місці; раціональне та збалансоване харчування; профілактику виробничого та невиробничого травматизму; підвищення рівня охоплення профілактичними щепленнями населення проти поліомієліту, дифтерії, правця, кору, кашлюку та туберкульозу.

5. Медична освіта та забезпечення потреб системи охорони здоров'я в професійних медичних кадрах, безперервний професійний розвиток медичних кадрів. Розроблення, затвердження та реалізація програми підготовки фахівців (лікарів та сестер медичних) з інфекційного контролю. Посилення управлінських спроможностей системи охорони здоров'я на рівні територіальних громад, підготовка професійних кадрів з управління закладами охорони здоров'я. Стандартизація надання медичної допомоги та створення дієвої системи контролю якості медичних послуг. Розвиток електронної охорони здоров'я, впровадження якісних і доступних електронних сервісів в системі охорони здоров'я [11].

Зазначений стратегічний документ Міністерства охорони здоров'я України є одним із прикладів зміни пріоритетів, що визначалися упродовж багатьох років функціонування системи охорони здоров'я в умовах повільного занепаду та балансування між прагненням до змін за світовими зразками і небажанням цього робити з боку окремих функціонерів галузі і потребує чіткої ідентифікації ризиків, пов'язаних із реалізацією зазначених напрямів, а також стратегії управління ризиками на основі методичних підходів, про які йшлося вище.

Слід зазначити, що на сьогодні в Україні бракує ґрунтовних галузевих документів, що демонструють концептуальне бачення і передбачають нормативне врегулювання процесів, пов'язаних з реалізацією державної політики розвитку охорони здоров'я навіть у середньостроковій перспективі з урахуванням необхідності ідентифікації та управління ризиками в системі охорони здоров'я в умовах невизначеності, що зумовлені руйнівними суспільно-політичними і соціально-економічними процесами та пов'язані із зовнішньою агресією та гібридними загрозами. Це також стосується і стратегічних документів, які спря-

мовані на реалізацію положень Конституції і законів України щодо формування та реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я, визначення основних напрямів розвитку та запровадження ефективних механізмів управління системою охорони здоров'я. Існуюча Концепція розвитку охорони здоров'я населення України, являючи собою достатньо ґрунтовний документ стратегічного спрямування, в якому вже тоді прямою мовою йшлося про інтеграцію України у світове співтовариство була розроблена ще наприкінці 90-х років двадцятого сторіччя і затверджена Указом Президента України від 7 грудня 2000 року N 1313 [7].

Щодо Концепції розвитку системи громадського здоров'я, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1002-р [8], то вона спрямована на досягнення європейських стандартів якості життя та благополуччя населення, що є одним із основних завдань, визначених Стратегією сталого розвитку "Україна - 2020", схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 [14], та частиною зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом з іншої сторони.

У цьому стратегічному документі наголошується на тому, що збереження здоров'я та забезпечення повноцінного життя людей є одними з найважливіших цілей світової спільноти, відображених у засадах європейської політики "Здоров'я - 2020: основи Європейської політики в підтримку дій держави та суспільства в інтересах здоров'я і благополуччя". Також, йдеться про створення багатосекторальної системи громадського здоров'я з координуючою роллю Міністерства охорони здоров'я.

Проте, слід зауважити, що не зважаючи на те, що зазначена концепція цілком враховує сучасні європейські тенденції щодо формування та реалізації державної політики охорони здоров'я, цей документ дещо відірваний від сучасних реалій, викликів та інших ризиків, з якими зіткнулася Україна під час повномасштабної війни, а основні положення цієї концепції мають здебільшого декларативний характер і взагалі не враховують навіть потенційних ризиків, з якими може зіткнутися цивілізована країна у XXI столітті. Це свідчить про повну відсутність системного підходу щодо оцінювання потенційних ризиків реалізації зазначеної концепції, не зважаючи на те, що спроби оцінювання ступеня ризиків, що пов'язані із провадженням діяльності у сфері охорони здоров'я для безпеки життя і здоров'я населення все ж були частково реалізовані у свій час.

Крім цього, у якості прикладу відсутності системного підходу в цьому напрямі доречно навести Постанову Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2008 року №843 «Про затвердження критерію, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження діяльності у сфері охорони здоров'я для безпеки життя і здоров'я населення та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)», яка нажалі втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 4 липня 2023 року №671 [12].

Отже, проблемні питання трансформаційних змін в реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в умовах невизначеності потребують не лише особливої уваги, а й легітимізації у стратегічні документи з урахуванням

стратегії управління ризиками і регулюючі нормативні документи різних рівнів управління, зважаючи передусім на євроінтеграційні процеси і прагнення України бути повноправним членом європейської спільноти шляхом у т.ч. імплементації європейського законодавства у сфері охорони суспільного здоров'я. Однак, наголошуючи на імплементації європейського законодавства слід враховувати, що нажалі останнім часом українська охорона здоров'я знаходиться під впливом негативних, загрозливих і навіть руйнівних чинників. Особливо це стосується саме громадського здоров'я, орієнтири формування якого були повністю запозичені нами з європейських стратегічних програмних документів.

Отже, сучасні умови функціонування та розвитку охорони здоров'я потребують більш чітких і дієвих алгоритмів дій з урахуванням усього спектру можливих ризиків та пошуку ефективних високотехнологічних інноваційних способів і засобів реагування та управління. Йдеться про імплементацію і запровадження таких програмних документів, які би забезпечили нові, ризикоорієнтовані та більш сучасні технологічні рішення та можливості для реалізації в умовах невизначеності.

У якості такої ризикоорієнтованої програми у сфері охорони здоров'я слід зазначити Програму EU4Health [16], яка була створена як відповідь на пандемію COVID-19 і для посилення кризової готовності в Європейському співтоваристві. Програма спрямована на розв'язання довгострокових проблем, шляхом створення міцніших, стійкіших і доступніших систем охорони здоров'я. Вона створена на підставі Регламенту (ЄС) 2021/522EN і доповнює політику держав — членів ЄС для досягнення чотирьох цілей і десяти конкретних задач. Щодо цілей, то вони передбачають:

1) покращення та плекання здоров'я, що включає: зміцнення здоров'я і профілактика захворювань, зокрема раку; міжнародні ініціативи та співпраця в галузі охорони здоров'я;

2) захист людей, що містить такі задачі, як: запобігання, готовність та реагування на транскордонні загрози здоров'ю; доповнення національного запасу критично важливих продуктів; створення резерву медичного і допоміжного персоналу;

3) доступ до лікарських засобів і медичного обладнання передбачає: забезпечення наявності, доступності та прийнятної ціни лікарських засобів, медичного приладдя і критично важливих продуктів;

4) зміцнення систем охорони здоров'я, що містить такі складові: поліпшення медичної аналітики, цифрових інструментів та послуг, цифрова трансформація охорони здоров'я; покращення доступу до медичної допомоги; розробка та імплементація законодавства Європейського Союзу у галузі охорони здоров'я і прийняття рішень на підставі доказових даних; інтегрована робота національних систем охорони здоров'я.

Особливістю, EU4Health є те, що її впровадження здійснюється за допомогою щорічних робочих програм, що охоплюють широкий спектр дій, згрупованих за чотирма всеосяжними «ланками»: кризова готовність; зміцнення здоров'я та профілактика захворювань; системи охорони здоров'я та медичний персонал; цифровізація [16].

Значним кроком у напрямі реалізації державної політики розвитку охорони здоров'я в умовах невизначеності на фоні пандемії, спричиненої COVID-19 та з урахуванням інших, передусім економічних ризиків в Україні було розроблення проекту Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року, під час підготовки якої були опрацьовані та враховані ключові національні документи, зокрема Національна економічна стратегія до 2030 р. [9]; Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я, затверджена розпорядженням КМУ від 30 листопада 2016 р. № 1013-р [5]; Концепція розвитку системи громадського здоров'я, затверджена розпорядженням КМУ від 30 листопада 2016 р. № 1002-р [8]; Концепція розвитку електронної охорони здоров'я, схвалена розпорядженням КМУ від 28 грудня 2020 р. № 1671-р [6]; Державна стратегія реалізації державної політики забезпечення населення лікарськими засобами на період до 2025 року, затверджена постановою КМУ від 5 грудня 2018 р. № 1022 [2]; Указ Президента України № 369/2021 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 року «Про стан національної системи охорони здоров'я та невідкладні заходи щодо забезпечення громадян України медичною допомогою» [13], а також, міжнародний досвід, включаючи стратегічні документи і керівництва ВООЗ, Європейського Союзу, а також найкращі практики країн ЄС, Великої Британії, США та інших розвинених країн.

До стратегічних пріоритетів реалізації Стратегії віднесено п'ять основних напрямів: врядування у сфері охорони здоров'я; універсальне охоплення послугами охорони здоров'я; громадське здоров'я, готовність та реагування на надзвичайні ситуації; залученість людей та громад; кадрові ресурси системи охорони здоров'я.

Реалізацію Стратегії передбачалося провести у три етапи: перший етап (2022–2024 роки); другий етап (2025–2027 роки); третій етап (2028–2030 роки). На кожному з цих етапів передбачалося розроблення та виконання плану заходів на відповідний період, у межах яких планувалося конкретизувати ключові завдання по реалізації кожної стратегічної цілі. Був підготовлений проєкт операційного плану реалізації Стратегії на трирічний період та внесення його на розгляд Уряду. Фіналізований та погоджений членами Міжсекторальної робочої групи з питань розробки «Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року» варіант Стратегії був оприлюднений 23.02.2022 року - за день до початку масштабної збройної агресії проти України [17].

Принципи відновлення та трансформації системи охорони здоров'я в Україні «Principles to guide health system recovery and transformation in Ukraine» підготовлені Європейським бюро Всесвітньої організації охорони здоров'я та опубліковані в 2022 році [19]. Вони передбачали сприяння реалізації проєкту Стратегії охорони здоров'я в Україні до 2030 року, з метою узгодження інвестування у відновлення системи охорони здоров'я зі стратегією реформ та інтеграції їх у гуманітарну допомогу Україні. У цьому документі [19] наголошується на тому, що Всесвітня організація охорони здоров'я підтримує процес медичної реформи в Україні і констатує, що з 2016 року реформи прискорилися зі створенням нових інститутів і нових механізмів в системі охорони здоров'я для підвищен-

ня ефективності та справедливості, підкреслюючи реальний прогрес у фінансуванні охорони здоров'я, налагодженні надання первинної медичної допомоги, електронної охорони здоров'я, забезпеченні доступу до ліків та переорієнтацію на громадське здоров'я. Зазначено також на зусиллях, що були пов'язані спочатку з відповіддю на пандемією COVID-19 у 2020 році, а потім – на російське вторгнення в лютому 2022 року.

Крім цього, у зазначеному документі [19] йдеться про підтримку Міністерства охорони здоров'я України з боку Всесвітньої організації охорони здоров'я у розробці проекту Стратегії охорони здоров'я до 2030 року для подальшого розвитку галузі, що на жаль не був завершений остаточно, як планувалося до кінця лютого 2022 року у зв'язку з початком масштабної війни проти України.

У результаті системної роботи та координаційних дій фахівців, які працювали над стратегічним баченням розвитку охорони здоров'я в Україні до 2030 року, а також у зв'язку з новими обставинами, які були викликані збройною агресією проти України з боку Російської Федерації, 22.12.2022 було актуалізовано і оприлюднено спільний декларативний документ під назвою «Priorities for health system recovery in Ukraine» [20], що підготовлено колективом авторів під егідою Європейського регіонального Бюро Всесвітньої організації охорони здоров'я, Представництва Європейського Союзу в Україні, Представництва Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) в Україні та Світового банку. Мета документу сприяти відновленню системи охорони здоров'я в Україні шляхом опису спільного бачення ключових пріоритетів галузі на наступні 18–24 місяці, тобто з урахування всіх кризових явищ і процесів, що впливають на стан системи охорони здоров'я.

Це фактично перший глобальний документ, який акцентує увагу на тому, що Російська військова агресія проти України призвела до порушення доступу до медичних послуг через спричинення шкоди інфраструктурі, втрати персоналу, проблеми з безпекою, масовим переміщенням населення та одночасним збільшенням витрат на охорону здоров'я на тлі зниження спроможності населення сплачувати за медичне обслуговування та забезпечення. Зазначений документ [20] акцентує увагу на чотири пріоритетні домени:

1) надання послуг – пошук можливостей відновлення пріоритетних медичних послуг та шляхи розширення бачення Урядом України реформи охорони здоров'я;

2) капітальні інвестиції – визначення критичних рішень і компромісів для Уряду та його партнерів, які слід враховувати під час планування великих інвестицій у відновлення та реконструкцію з віддаленими наслідками для системи охорони здоров'я;

3) фінансування охорони здоров'я – встановлення пріоритетів фінансування для підтримки основних послуг та підвищення ефективності використання наявних коштів, враховуючи брак їх надходження у зв'язку із фіскальними обмеженнями;

4) зміцнення інституцій – підтримка потреб державних установи сектору охорони здоров'я центрального та місцевого рівнів, що відповідальні за політику, планування, менеджмент і адміністрування.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок.

1. Формування системи багаторівневого управління функціонуванням та розвитком системи охорони здоров'я на основі ризик-менеджменту має охоплювати всі її підсистеми та складові, а також передбачати розподіл на декілька послідовних стадій, або етапів, кожний з яких являє собою реальні зміни в системі протягом певного відрізка часу з урахуванням ризиків, що притаманні кожному рівню її функціонування з урахуванням взаємодії різних суб'єктів, діяльність яких спрямована на досягнення певних суспільно-научущих результатів.

2. Метою управління ризиками у системі охорони здоров'я слід вважати формування певного комплексу цілеспрямованих заходів і дій, зменшення фактичного відхилення від досягнення запланованих цілей і завдань та відповідних показників результативності завдяки обранню ризикової альтернативи і мінімізації втрат від ризику, а також на основі: використання засобів уникнення та зниження ступіню ризику в законний спосіб; контролю та оптимізації ризику, коли немає можливості уникнути його повною мірою; свідомого прийняття ступеня ризику у випадку, коли це рішення є обґрунтованим з соціально-економічної, політичної, технологічної та управлінської позиції.

3. За умов невизначеності, виникає потреба у побудові дієвої стратегії управління ризиками та застосуванні відповідних механізмів управління у процесі реалізації державної політики розвитку галузі охорони здоров'я та її інтеграції у європейський суспільний та соціальний простір. Під стратегією управління ризиками щодо реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я слід розуміти певний комплекс цілеспрямованих заходів, а також сукупність способів і засобів ідентифікації ризиків, їх прогнозування і реагування з метою контролю та зменшення вірогідності прийняття необґрунтованих рішень, результати яких можуть призвести до негативних наслідків для функціонування та розвитку відповідної системи з подальшим аналізом результатів відповідних рішень.

У якості перспективного напряму подальших досліджень слід вважати необхідність продовження системної роботи щодо формування та реалізації державної політики розвитку системи охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції, переорієнтування фокусу на пріоритетні й ключові її напрями з акцентом на підвищення ефективності досягнення відповідних результатів на основі застосування технологій ризик-менеджменту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Вітлінський В. В., Верчено П. І. Аналіз, моделювання та управління економічним ризиком: навч.-метод. посіб. К.: КНЕУ, 2000. 292 с
2. Державна стратегія реалізації державної політики забезпечення населення лікарськими засобами на період до 2025 року: затверджена постановою КМУ від 5 грудня 2018 р. № 1022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1022-2018-%D0%BF#Text>
3. Донець Л.І. Економічні ризики та методи їх вимірювання: Навчальний посібник. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 312 с.

4. Карамішев, Д. В. Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми: монографія. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. 304 с.
5. Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я: схвалена розпорядженням КМУ від 30 листопада 2016 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80#Text>
6. Концепція розвитку електронної охорони здоров'я: схвалена розпорядженням КМУ від 28 грудня 2020 р. № 1671-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1671-2020-%D1%80#Text>
7. Концепція розвитку охорони здоров'я населення України: затверджена Указом Президента України від 7 грудня 2000 року N 1313/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000#Text>
8. Концепція розвитку системи громадського здоров'я: схвалена розпорядженням КМУ від 30 листопада 2016 р. № 1002-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80#Text>
9. Національна економічна стратегія 2030 р. URL: Режим доступу: <https://nes2030.org.ua/>
10. Платформа «EDI Network». Ризик-менеджмент чи що таке управління ризиками. URL: <https://edin.ua/rizik-menedzhment-chi-shho-take-upravlinnya-rizikami/>
11. Пріоритетні напрями розвитку сфери охорони здоров'я на 2023–2025 роки: затверджено Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 07 жовтня 2022 року № 1832. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MOZ34005>
12. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2023 року №671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2023-%D0%BF#Text>
13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 року «Про стан національної системи охорони здоров'я та невідкладні заходи щодо забезпечення громадян України медичною допомогою»: Указ Президента України № 369/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3692021-39713>
14. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: затверджено Указом Президента України від 12.01.2015 р. №5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>
15. Про схвалення Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2023 році: проєкті розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: <https://moz.gov.ua/strategija>
16. Програма EU4Health. URL: <https://www.phc.org.ua/news/opis-programi-eu4health>
17. Проєкт міжсекторальної робочої групи МОЗ України «Стратегія розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року» від 23 лютого 2022 року. URL: <https://moz.gov.ua/uploads/skeditor/Стратегія/UKR%20Health%20Strategy%20Feb%2024.2022.pdf>
18. Рожков Г.С. Управління ризиками в охороні здоров'я. *Економіка та держава*, 5/2010 С. 71-72. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/5_2010/22.pdf
19. Principles to guide health system recovery and transformation in Ukraine / Geneva: World Health Organization; 2022. URL: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/358446>
20. Priorities for health system recovery in Ukraine. URL: <https://www.who.int/europe/publications/m/item/priorities-for-health-system-recovery-in-ukraine-joint-discussion-paper>

Стаття надійшла до редакції 28.08.2023

Стаття рекомендована до друку 20.10.2023

Serhii Zamchiiy, graduate student of the Department of Public Policy,
Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration»,
V. N. Karazin Kharkiv National University, 4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
ORCID ID: <http://orcid.org/0009-0000-3357-0980> e-mail: szamchiiy@gmail.com

IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF THE HEALTH CARE SYSTEM IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION ON THE BASIS OF RISK MANAGEMENT STRATEGY

Abstract. The article examines the essence and peculiarities of strategic management of the development of the health care system in conditions of uncertainty and the main directions of implementation of the European integration state policy of the development of the health care system based on the risk management strategy and the assumption that the transformational processes accompanying the functioning and development of health care I encourage radical, not partial changes in the relevant system.

It was found that the formation of a system of multi-level management of the functioning and development of the health care system based on risk management should cover all its subsystems and components, as well as provide for the division into several successive stages, or stages, each of which represents real changes in system during a certain period of time, taking into account the risks inherent in each level of its functioning, taking into account the interaction of various subjects, whose activities are aimed at achieving certain socially significant results.

It was determined that the goal of risk management in the health care system should be considered to be the formation of a certain set of targeted measures and actions, the reduction of the actual deviation from the achievement of planned goals and objectives and the corresponding performance indicators due to the selection of a risky alternative and the minimization of losses from the risk, as well as on the basis of: using means of avoiding and reducing the degree of risk in a legal way; control and optimization of risk when it is not possible to avoid it in full; conscious acceptance of the degree of risk in the case when this decision is justified from a socio-economic, political, technological and managerial position.

It is proven that under conditions of uncertainty, there is a need to build an effective risk management strategy and apply appropriate management mechanisms in the process of implementing the state policy of health care development and its integration into the European public and social space. The risk management strategy for the implementation of the state policy for the development of the health care system should be understood as a certain set of targeted measures, as well as a set of methods and means of risk identification, their forecasting and response in order to control and reduce the probability of making unreasonable decisions, the results of which may lead to negative consequences for the functioning and development of the relevant system with further analysis of the results of relevant decisions.

Key words: *implementation of state policy, development of the health care system, risk management strategy, European integration.*

In cites: Zamchiiy, S. V. (2023). Implementation of the State Policy for the Development of the Health Care System in the Conditions of European Integration on the Basis of Risk Management Strategy. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (77), 155–172. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-09> [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Vitlinskiy, V. V., & Vercheno, P. I. (2000). Analysis, modeling and management of economic risk: educational method. Manual. Kyiv: KNEU, 292 [in Ukrainian].
2. State strategy for the implementation of the state policy of providing the population with medicines for the period until 2025, approved by the Resolution of the CMU of December 5, 2018 No. 1022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1022-2018-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
3. Donets, L.I. (2006). Economic risks and methods of their measurement: Study guide. Kyiv: Tsentr navchalnoi literatury, 312 [in Ukrainian].
4. Karamyshev, D. V. (2006). Strategic management of innovation processes in the health care system: state mechanisms: monograph. Kharkiv: KharRI NAPA Mahistr, 304 [in Ukrainian].
5. Concept of the reform of the financing of the health care system”, approved by the order of the CMU dated November 30, 2016 No. 1013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
6. Concept for the development of electronic health care”, approved by the decree of the CMU dated December 28, 2020 No. 1671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1671-2020-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
7. Concept of the development of health care of the population of Ukraine”, approved by the Decree of the President of Ukraine dated December 7, 2000 N 1313/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000#Text> [in Ukrainian].
8. Concept of the development of the public health system”, approved by the decree of the CMU dated November 30, 2016 No. 1002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
9. National Economic Strategy 2030. URL: <https://nes2030.org.ua/> [in Ukrainian].
10. Platforma «EDI Network». Electronic document interchange: fast, safe, high-quality. URL: <https://edin.ua/rizik-menedzhment-chi-shho-take-upravlinnya-rizikami/> [in Ukrainian].
11. Priority directions for the development of the health care sector for 2023 - 2025”, approved by Order of the Ministry of Health of Ukraine dated October 7, 2022 No. 1832. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MOZ34005> [in Ukrainian].
12. On recognition of certain resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine as having lost their validity, approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 4, 2023 No. 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2023-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
13. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated July 30, 2021 “On the state of the national health care system and urgent measures to provide citizens of Ukraine with medical care.” Decree of the President of Ukraine No. 369/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3692021-39713> [in Ukrainian].
14. On the Sustainable Development Strategy “Ukraine-2020”, approved by the Decree of the President of Ukraine dated January 12, 2015 No. 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> [in Ukrainian].
15. On the approval of the Health Care System Development Strategy until 2030 and the approval of the operational plan for its implementation in 2023.” Draft orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine. URL: <https://moz.gov.ua/strategija> [in Ukrainian].
16. EU4Health program. URL: <https://www.phc.org.ua/news/opis-programi-eu4health> [in Ukrainian].

Zamchiy S. V. Implementation of the State Policy for the Development of the Health Care System in the Conditions of European Integration on the Basis of Risk Management Strategy

17. The project of the intersectoral working group of the Ministry of Health of Ukraine “Strategy for the development of the health care system until 2030” dated February 23, 2022. URL: <https://moz.gov.ua/uploads/ckeditor/Српателья/UKR%20Health%20Strategy%20Feb%2024.2022.pdf> [in Ukrainian].

18. Rozhkov H.S. Risk management in health care. Economy and the State No. 5/2010. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/5_2010/22.pdf [in Ukrainian].

19. Principles to guide health system recovery and transformation in Ukraine / Geneva: World Health Organization; 2022 (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/358446>) [in English].

20. Priorities for health system recovery in Ukraine». URL: <https://www.who.int/europe/publications/m/item/priorities-for-health-system-recovery-in-ukraine-joint-discussion-paper> [in Ukrainian].

The article was received by the editors 28.08.2023

The article is recommended for printing 20.10.2023

Розділ 3

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

<http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-1-10>
УДК 336.14

Зубенко Вячеслав Валерійович

аспірант кафедри місцевого самоврядування та розвитку територій
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Державного університету «Одеська політехніка»,
просп. Шевченка, 1, м. Одеса, 65044, Україна
ORCID ID: <http://orcid.org/0009-0002-8403-3186>
e-mail: zubenko_asp@ukr.net

БЮДЖЕТНІ ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ВІДБУДОВИ ТА ВІДНОВЛЕННЯ В ГРОМАДАХ УКРАЇНИ

Анотація. У статті уточнено сутність та систематизовано принципи процесів відбудови та відновлення в громадах, обґрунтовано роль бюджетних інструментів у публічному управлінні цими процесами на місцевому рівні в Україні в умовах війни та з врахуванням перспектив повоєнного відновлення.

Розглянуто основні принципи відбудови та відновлення в Україні, серед яких негайний початок та поступове нарощування процесу, підвищення добробуту на основі принципів справедливості, інтеграція в Європейський Союз, орієнтація на процес кращої відбудови для майбутнього, стимулювання приватних інвестицій, спрямованість на реформи, прозорість, підзвітність і верховенство права, демократична участь та залучення багатьох зацікавлених сторін, гендерна рівність та сталий розвиток тощо.

До основних сфер відбудови та відновлення в громадах України віднесено як економічні, так і соціальні сфери, серед яких відбудова інфраструктури, житлового фонду, безпека та розмінування, соціальна підтримка, підтримка місцевих підприємств, створення нових робочих місць, стимулювання економічного розвитку тощо.

Досліджено роль бюджету у процесах відбудови та відновлення в громадах не тільки як джерела фінансування, а також з врахуванням його управлінського потенціалу. Поряд з інструментами прямого фінансування проектів відбудови за рахунок бюджетних коштів (місцеві бюджети, резервний фонд, субвенції, фонди відновлення, допомога міжнародних партнерів), підкреслено важливість управлінського та організаційного потенціалу бюджету. Доведено, що важливим інструментом публічного управління процесами відбудови

© Зубенко В. В., 2023



This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution License 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

та відновлення є програмно-цільовий бюджет, оскільки він забезпечує стратегічне планування, цільове фінансування, пріоритетність заходів, визначення результатів, ефективність витрат, моніторинг та оцінку, прозорість та відкритість, залучення громадськості.

Зважаючи на значний потенціал бюджету у якості інструменту управління, напрямоком подальших досліджень визначено теоретичне обґрунтування сутності, структури, цілей і завдань комплексного фінансово-бюджетного механізму публічного управління процесами відбудови та відновлення в громадах.

Ключові слова: відбудова, відновлення, публічне управління, бюджет, бюджетні інструменти, бюджетне фінансування, цільові фонди, субвенції, програмно-цільовий бюджет, сталий розвиток.

Як цитувати: Зубенко В. В. Бюджетні інструменти публічного управління процесами відбудови та відновлення в громадах України. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 2 (77). С. 173–187. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-10>

Вступ. За спільними оцінками Світового банку, Уряду України, Європейської комісії та Організації Об'єднаних Націй, за рік повномасштабної війни Російської Федерації проти України [21], прямих збиток, завданий вітчизняному житловому сектору, транспорту, енергетиці, торгівлі і промисловості, перевищує 135 мільярдів доларів США. Найбільше втрат виявлено в прифронтових областях, зокрема, Донецькій, Харківській, Луганській, Запорізькій, Херсонській і Миколаївській. Також значно постраждали області, які повернулися під контроль уряду, такі як Київська та Чернігівська. Загальний обсяг збитків, викликаних порушенням економічних потоків і функціонування виробничих циклів, а також додаткових витрат, пов'язаних з війною, оцінюється на рівні 290 мільярдів доларів США. У той же час, станом на 24 лютого 2023 року вартість потреб у відновленні і відбудові розрахована у обсязі 411 мільярдів доларів США [21, с.11].

Однак, не дивлячись на великий обсяг втрат, який дедалі збільшується в умовах інтенсивних бойових дій та ракетних обстрілів, у державі наразі відсутній єдиний загальнонаціональний план відновлення України, який би був розроблений владою, мав юридичну силу та використовувався іншими учасниками відновлення як стратегічний документ. За відсутності такого плану, громади стають рушійними силами відбудови. Однак громади стикаються з численними труднощами, такими як неузгоджене законодавство щодо створення планів відновлення, відсутність загальнодержавної «рамки» щодо відновлення, фінансові проблеми та нестача кваліфікованих спеціалістів, особливо в громадах невеликого розміру.

На сьогодні реалізація проектів відбудови забезпечується через різноманітні механізми фінансування з державного та місцевих бюджетів, за сприяння міжнародних організацій, а також коштом громадських організацій та самих жителів [10, с.25]. Результати соціологічного опитування, проведеного у рамках дослідження ініціатив у сфері повоєнного відновлення [8], показали, що основним засобом фінансування процесу відновлення в громаді найчастіше визнають місцеві бюджети (71%). Велике значення надається грантам від міжнародних організацій та проектів, які були вказані як одне з основних джерел

фінансування для більше половини (54%) респондентів-керівників громад. 37% відзначають благодійні фонди і організації, 30% вказують на субвенції з державного бюджету, тоді як інші джерела називають значно рідше, наприклад, Державний фонд регіонального розвитку – тільки 15% [8, с. 31].

Враховуючи те, що громади у першу чергу розраховують на власні бюджетні ресурси, дослідження ролі бюджету у процесах відбудови та відновлення громад не повинно обмежуватися лише сприйняттям його виключно як джерела фінансування, оскільки бюджет – це не тільки фонд фінансових ресурсів, але надзвичайно важливий інструмент управління економічними та суспільними процесами.

Огляд літератури. Питання публічного управління відбудовою та відновленням як економіки країни загалом, так і процесами відбудови на рівні територіальних громад на сьогодні лежать переважно у практичній площині діяльності міжнародної та вітчизняної експертної спільноти, як правило, у співпраці з державними інституціями, які здійснюють управління у сфері відбудови та відновлення. Така взаємодія дає можливість експертам володіти інформацією та розробляти рекомендації для органів влади, що дозволяє їм, у свою чергу, швидко реагувати на виклики війни, і максимально оперативно нейтралізувати або зменшувати прояв наслідків, які можуть спричинити розбалансування критичної інфраструктури та погіршення життя людей. Така діяльність знаходить своє відображення у формі аналітичних звітів, проектів нормативно-правових актів, методичних рекомендацій, алгоритмів дій тощо [3, 8, 21, 24, 26]. У свою чергу, теоретичні та методологічні засади у цій сфері тільки починають розроблятися як у експертному середовищі, так і науковою спільнотою. Як реакція науковців на необхідність теоретичного обґрунтування публічного управління процесами відбудови та відновлення в умовах воєнного часу, з'являються публікації щодо ролі місцевого самоврядування у процесах відбудови та особливостей їх фінансового забезпечення [2, 15, 23], однак наразі вони мають поодинокий характер.

У свою чергу, дослідження ролі бюджету як інструменту управління соціально-економічним розвитком територій мають досить глибоке коріння у вітчизняній науковій думці. Вагомий внесок у теоретичне обґрунтування сутності та функцій публічних фінансів, ролі бюджету у фінансовій системі країни та в процесах розвитку територій зробили такі науковці, як О. Василик, Н. Власюк, М. Мельник, О. Кириленко, В. Кравченко, А. Нечай, О. Сунцова та ін. Державний та місцеві бюджети у якості джерел фінансування та інструменту управління розвитком громад, у т.ч. з врахуванням особливостей перебігу реформи децентралізації, є об'єктом наукових пошуків О. Голинської [4], М. Гончаренко [5,6], О. Демченко [7], А. Дуб [9], І. Лопушинського та Л. Григор'євої [11], Ю. Марушина [12], А. Мунько [14], та ін. Однак, питання управлінського впливу бюджету на процеси відбудови та відновлення в умовах воєнного часу залишається мало дослідженим.

Метою статті є визначення сутності та принципів процесів відбудови та відновлення в громадах та обґрунтування ролі бюджетних інструментів у публічному управлінні цими процесами на місцевому рівні в Україні в умовах війни та з врахуванням перспектив повоєнного відновлення.

Методологія дослідження. Методологія дослідження включає в себе використання різних загальнонаукових та спеціальних методів (підходів). Для ви-

значення алгоритму дослідження та формування структури статті, а також для розкриття ключових понять було застосовано абстрактно-логічний метод. Для ідентифікації основних сфер відбудови та відновлення, визначення переліку бюджетних інструментів використовувався дедуктивний метод. Індуктивний метод застосовувався для виявлення властивостей та основних принципів публічного управління процесами відбудови та відновлення. Для оцінки кількісних характеристик завданих збитків та обсягів окремих бюджетних показників було використано статистичний метод. З використанням системного підходу та методу узагальнення було здійснено формулювання висновків та рекомендацій щодо використання бюджетних інструментів у публічному управлінні процесами відбудови та відновлення в громадах в Україні в умовах війни та з врахуванням перспектив повоєнного відновлення. Інформаційною базою статті стали зарубіжні та вітчизняні експертні аналітичні дослідження, стратегічні та програмні документи у сфері відбудови та відновлення, нормативно-правова база у бюджетній сфері, статистичні дані, які знаходяться у загальному доступі.

Основні результати дослідження. Основні принципи, що керують урядовим Планом відновлення України, включають негайний початок та поступове нарощування процесу, підвищення добробуту на основі принципів справедливості, інтеграцію в Європейський Союз з дотриманням та підтримкою траєкторії вступу, орієнтацію на процес кращої відбудови для майбутнього, стимулювання приватних інвестицій і підприємництва тощо [16]. У Декларації Лугано про відбудову України від липня 2022 року визначено ряд основних принципів відбудови й відновлення, таких як партнерство, спрямованість на реформи, прозорість, підзвітність і верховенство права, демократична участь та залучення багатьох зацікавлених сторін, гендерна рівність та сталий розвиток [25].

Крім цього, експертами [21] запропоновано набір додаткових принципів, що ґрунтуються на міжнародному досвіді відновлення та відбудови після конфліктів і стихійних лих:

1. Ефективне лідерство та координація на рівні уряду України, підтримка партнерів.
2. Забезпечення балансу між терміновими потребами та середньо- та довгостроковими цілями.
3. Використання диференційованих підходів, що надають пріоритетність наслідкам і потребам та сприяють децентралізації.
4. Здійснення стійких заходів та процесу кращої відбудови для забезпечення стабільності у майбутньому.
5. Ухвалення довгострокових рішень стосовно повернення біженців та інтеграції переміщених осіб, з приділенням пріоритету їхнім потребам у житлі, доступі до базових послуг, соціальному захисті та засобах для існування.
6. Постійний збір даних для забезпечення актуальності інформації [21, с.151-152].

Розуміння сутності процесів відбудови та відновлення в громадах України в умовах російсько-української війни дуже часто обмежується лише суто «фізичною» відбудовою об'єктів, які постраждали внаслідок бойових дій та окупації.

Однак, без відновлення економіки та функціонування соціальних послуг неможливе повернення людей у громади, а виключно інфраструктурна відбудова несе значні ризики втрат населення через міграцію [8, с.8]. З огляду на це, перезапуск економіки, створення робочих місць та відновлення соціальної інфраструктури стають ключовими завданнями процесу відновлення.

Враховуючи цей підхід, до основних сфер відбудови та відновлення в громадах України можна віднести як економічні, так і соціальні, зокрема:

- відбудова інфраструктури – реконструкція та відновлення основних інфраструктурних об'єктів, таких як дороги, мости, школи, лікарні, водопостачання та каналізація;
- відновлення житлового фонду, у т.ч. надання допомоги людям, які втратили свої домівки внаслідок повномасштабної війни, шляхом забезпечення їх житлом;
- економічне відновлення – заходи для підтримки місцевих підприємств, створення нових робочих місць та стимулювання економічного розвитку;
- безпека та розмінування – здійснення заходів для забезпечення безпеки на територіях, засмічених мінами або іншими вибуховими пристроями;
- інновації та технології – впровадження інновацій та сучасних технологій для поліпшення процесів відновлення та забезпечення сталого розвитку;
- соціальна підтримка - розробка та реалізація програм соціальної підтримки, включаючи медичну допомогу, психологічну підтримку та інші соціальні послуги;
- політичні та адміністративні аспекти - підтримка та відновлення роботи органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій на постраждалих територіях;
- громадська участь та розвиток - залучення громадян до процесів відбудови, створення умов для розвитку місцевого громадянського суспільства;
- міжнародна співпраця - співпраця з міжнародними партнерами, організаціями та фондами для отримання допомоги та фінансової підтримки;

Ці напрямки взаємодіють і взаємопов'язані, створюючи комплексний підхід до відновлення та розвитку громад в Україні.

З огляду на виклики воєнного часу, очевидно, що процеси відбудови та відновлення громад вимагають ефективного та відповідального публічного управління, яке повинно базуватися на низці ключових принципів, які сприятимуть успішній відбудові та відновлення в громадах, а саме;

- сталість та довгострокові перспективи – розробка довгострокових стратегій та планів, спрямованих на стале соціальне та економічне відновлення громад;
- координація та інтеграція – забезпечення ефективної взаємодії між різними галузями влади, громадами, міжнародними партнерами та іншими зацікавленими сторонами для спільної роботи над стратегіями відновлення;
- співпраця та партнерство – залучення громадських організацій, приватного сектору, академічних установ та інших суб'єктів для спільної реалізації проектів відновлення та обміну ресурсами та експертною інформацією;

- ефективне фінансове управління – раціональний розподіл та використання бюджетних ресурсів, а також встановлення механізмів фінансового контролю та звітності;
- децентралізація та місцеве самоврядування – заохочення місцевого самоврядування та делегування повноважень на місцевий рівень для ефективного відновлення та прийняття рішень, враховуючи особливості кожної громади;
- гнучкість та адаптивність – здатність швидко реагувати на зміни у внутрішньому та зовнішньому середовищі, адаптовувати стратегії та плани відновлення відповідно до нових обставин;
- транспарентність та відкритість – забезпечення прозорості управлінських рішень, фінансових операцій та всіх аспектів відновлення. Це допомагає збільшити довіру громадськості до влади та зменшити можливість корупції;
- участь громадян – забезпечення широкої участі громадян у процесах планування, відбудови та відновлення. Це включає в себе залучення громад до прийняття рішень, висловлення їхніх потреб та врахування їхньої думки у всіх етапах проекту;
- інновації та використання технологій - впровадження інноваційних підходів та використання сучасних технологій для полегшення процесів відновлення та покращення ефективності управління.

Врахування зазначених принципів у практичній діяльності органів місцевого самоврядування може сприяти ефективному впровадженню процесів відбудови та відновлення в громадах. Однак, варто мати на увазі, що реалізація задекларованих принципів на практиці потребує формування комплексу інструментів та засобів публічного управління для ефективного впровадження стратегій та проектів відбудови та відновлення. Розглянемо деякі ключові інструменти публічного управління у цьому контексті:

1. Стратегічне планування – розробка стратегічних планів, які визначають основні цілі відновлення, пріоритетні завдання та дії для досягнення успіху.
2. Координація та співпраця - забезпечення ефективної взаємодії між різними галузями влади, громадами, міжнародними організаціями, громадськістю та іншими зацікавленими сторонами для забезпечення єдиної стратегії та взаємодії.
3. Моніторинг та оцінка - впровадження систем моніторингу та оцінки результатів для визначення ефективності витрат, визначення досягнутого прогресу та коригування стратегій на основі отриманих даних.
4. Фінансове управління – раціональний розподіл бюджетних ресурсів, контроль над витратами та ефективне використання фінансів для досягнення цілей відновлення.
5. Інфраструктурні та економічні реформи - здійснення необхідних реформ для поліпшення інвестиційного клімату, створення сприятливих умов для розвитку підприємництва та покращення інфраструктури.
6. Децентралізація - передача повноважень та ресурсів на місцевий рівень для забезпечення більш ефективного та адаптованого відновлення на місцевому рівні.

7. Комунікаційні стратегії – розвиток ефективних комунікаційних стратегій для інформування громадськості, залучення громад та забезпечення прозорості процесів відновлення.

8. Розробка відповідної нормативно-правової бази - впровадження необхідних правових змін та нормативних актів для полегшення відновлення та розвитку.

Ефективне поєднання цих інструментів дозволяє органам управління досягти кращих результатів у процесі відбудови та відновлення, однак набір інструментів може варіюватися в залежності від конкретного контексту та потреб на певній території.

У процесі реалізації ефективного фінансового управління, бюджетні інструменти та механізми грають ключову роль у сприянні прискоренню процесів відбудови та відновлення в громадах. Їх ефективне використання може сприяти раціональному розподілу ресурсів, забезпеченню фінансової стійкості та досягненню стратегічних цілей. Розглянемо деякі бюджетні інструменти та механізми, які можуть бути використані для прискорення процесів відбудови та відновлення в громадах.

Пряме бюджетне фінансування. Перш за все, бюджет є фондом, з якого виділяються ресурси для фінансування проектів з відновлення інфраструктури, будівництва житла, розмінування, соціальних програм та інших необхідних заходів. Також бюджетні ресурси можуть бути використані для підтримки малих підприємств, аграрних структур та інших економічних ініціатив, спрямованих на відновлення економіки на території громад.

На першому етапі пошуку ресурсів для відбудови, місцеві органи самоврядування повинні спочатку оцінити спроможність свого місцевого бюджету і визначити можливості фінансування відбудови через здійснення капітальних видатків з бюджету розвитку, призначення якого - фінансування програм соціально-економічного розвитку території, пов'язаних із розширенням відтворенням. У свою чергу, капітальні видатки бюджету розвитку включають витрати на соціально-економічний розвиток регіонів, виконання інвестиційних програм та проектів, будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства і т.д. [1].

Органи місцевого самоврядування формують бюджет розвитку на рівні не менше 10% від обсягу доходів загального фонду. Проте, важливо відзначити, що загальні надходження до бюджету розвитку, включаючи місцеві запозичення, дивіденди, нараховані на акції, плата за місцеві гарантії, кошти від відчуження майна і т.д., не мають стабільного характеру. Єдиним реальним джерелом наповнення бюджету розвитку можуть бути кошти, передані із загального фонду місцевого бюджету за умови наявних можливостей. Тому проведення системної роботи щодо пошуку додаткових джерел доходів, максимально ефективного використання потенціалу місцевих податків та зборів, таких як податок на нерухомість, земельний податок, єдиний податок, а також підвищення ефективності управління земельними ресурсами та муніципальною власністю є передумовою підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів. Як ре-

зультат, збільшиться вірогідність кращого фінансового забезпечення проектів відбудови та відновлення в громадах.

Створення резервних фондів місцевих бюджетів. Місцева влада може прийняти рішення про формування спеціальних бюджетних або позабюджетних фондів чи резервів, які можна використовувати для невідкладних ситуацій або несподіваних витрат, пов'язаних з процесами відбудови. Зокрема, місцева рада може прийняти рішення про створення резервного фонду, обсяг якого в умовах воєнного стану може перевищувати 1% від обсягу видатків загального фонду. Ці кошти призначені для фінансування непередбачуваних видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету [1]. Так, у 2022 році для оперативного фінансування відновлення було прийнято рішення про фінансування через резервний фонд державного бюджету [17], яке було обумовлене необхідністю швидкого фінансування відновлення об'єктів у різних деокупованих регіонах.

Залучення коштів з державних цільових фондів. Один з основних інструментів державної підтримки проектів відбудови в громадах - це Фонд ліквідації наслідків збройної агресії (далі - Фонд). У 2023 році його фінансовою основою були кошти від конфіскації російських активів (26 млрд грн) та 50% прибутку НБУ (36 млрд грн) [10, с.26]. Фонд використовується для реалізації різноманітних проектів в громадах, зокрема будівництва громадських будинків та споруд, інфраструктурних об'єктів, житла для ВПО, розроблення ПКД, заходів із захисту об'єктів критичної інфраструктури, закупівлі транспорту для освітніх та медичних закладів, компенсації за знищений/пошкоджений житловий та громадський об'єкт. У червні 2023 року з Фонду було виділено субвенцію на реалізацію проектів, спрямованих на ліквідацію наслідків збройної агресії, у сумі 11,4 млрд грн. [18].

Субвенції з державного бюджету. У Державному бюджеті на 2024 рік передбачена низка субвенцій місцевим бюджетам на відбудову та відновлення, зокрема:

- на реалізацію проектів у рамках Програми з відновлення України - 4499 млн грн;
- на відновлення об'єктів критичної інфраструктури в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту "Проект розвитку міської інфраструктури - 2" - 520 млн грн;
- на реалізацію проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України - 2347 млн грн [19].

Програми міжнародної допомоги, гранти та субсидії. Органи місцевого самоврядування можуть отримувати підтримку від міжнародних організацій для відновлення своїх територій. До числа міжнародних донорів для проектів відбудови громад належать Міжнародна організація міграції, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Global Empowerment Mission, Програма розвитку ООН та інші. Наприклад, у рамках Проекту Світового банку "PEACE in Ukraine" Міністерство фінансів України залучило грантів та позик на загальну суму \$19,5 млрд та €1,44 млрд євро, із яких \$17,97 млрд - гранти. Найбільшим

донором безповоротної бюджетної допомоги були і залишаються США, які за 9 місяців 2023 року надали \$8,5 млрд грантових коштів. Від початку повномасштабної війни сума отриманих грантових коштів від Сполучених Штатів становить \$20,4 млрд [13].

Поряд з інструментами прямого фінансування проектів відбудови з державного та місцевих бюджетів, у т.ч. за рахунок допомоги міжнародних партнерів, слід підкреслити важливість управлінського та організаційного потенціалу бюджету. Бюджетна реформа та реформа децентралізації, які розпочалися у 2014 році, дали свої результати у вигляді передачі бюджетних повноважень та ресурсів на місцевий рівень для забезпечення більшої самостійності та адаптованості до місцевих потреб, підвищення ефективності використання ресурсів та покращення фінансового контролю, впровадження дієвих механізмів прозорості та публічності бюджетного процесу.

Зокрема, програмно-цільовий метод формування бюджету, який вже багато років застосовується в Україні, може впливати на процеси відбудови та відновлення в громадах через ряд механізмів та особливостей, які сприяють ефективному використанню фінансових ресурсів та досягненню стратегічних цілей. Зокрема, програмно-цільовий бюджет забезпечує:

1. Пріоритетність заходів. Відзначення пріоритетних заходів відновлення та розвитку у бюджетному процесі допомагає зосереджувати ресурси на найважливіших завданнях. Програмно-цільовий бюджет дозволяє виділити фінансові ресурси для конкретних пріоритетних напрямків відновлення, таких як реконструкція інфраструктури, соціальна підтримка чи економічний розвиток.

2. Цільове фінансування. Програмно-цільовий бюджет дозволяє пов'язати обсяги фінансових ресурсів для конкретних програм та проектів відновлення із рівнем досягнення визначених цілей шляхом застосування показників результативності бюджетних програм.

3. Визначення результатів. Програмно-цільовий бюджет встановлює конкретні цілі та результати, досягнення яких визначається як успішне використання бюджетних ресурсів.

4. Ефективність витрат. Деталізація видатків дозволяє забезпечити ефективне та економічне використання бюджетних ресурсів для досягнення поставлених цілей. Програмно-цільовий бюджет дозволяє деталізувати витрати та визначити їх відповідність досягненню конкретних результатів, що сприяє ефективному використанню ресурсів.

5. Моніторинг та оцінка. Програмно-цільовий бюджет включає систему моніторингу та оцінки, яка допомагає визначати поточну та кінцеву ефективність використання бюджетних коштів та вносити необхідні корективи.

6. Прозорість та відкритість. Цільовий характер бюджету забезпечує прозорість витрат та визначення призначення кожного виділеного ресурсу, що робить бюджетний процес більш відкритим для громадськості.

7. Громадська участь. Залучення громадськості до процесу розробки та моніторингу програмно-цільового бюджету може підвищити прозорість та врахувати реальні потреби громади.

8. Стратегічне планування. Програмно-цільовий бюджет сприяє встановленню зв'язку фінансових ресурсів із стратегічними планами відновлення та розвитку громади.

9. Адаптація до змін. Гнучкість програмно-цільового бюджету дозволяє громадам адаптувати фінансові ресурси до змін у внутрішньому та зовнішньому середовищі. Застосування програмно-цільового бюджету дозволяє адаптувати фінансові ресурси до конкретних потреб і особливостей кожної громади.

10. Інтеграція з іншими інструментами. Програмно-цільовий бюджет може інтегруватися з іншими інструментами публічного управління для комплексного та збалансованого підходу до відновлення та розвитку.

Ці переваги у сукупності роблять програмно-цільовий бюджет потужним інструментом для забезпечення ефективного відновлення та розвитку громад в умовах воєнного та повоєнного періодів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень.

Розглянуто основні принципи відбудови та відновлення в Україні, серед яких негайний початок та поступове нарощування процесу, підвищення добробуту на основі принципів справедливості, інтеграція в Європейський Союз з дотриманням та підтримкою траєкторії вступу, орієнтація на процес кращої відбудови для майбутнього, стимулювання приватних інвестицій, спрямованість на реформи, прозорість, підзвітність і верховенство права, демократична участь та залучення багатьох зацікавлених сторін, гендерна рівність та сталий розвиток, забезпечення балансу між терміновими потребами та середньо- та довгостроковими цілями, використання диференційованих підходів, що надають пріоритетність наслідкам і потребам та сприяють децентралізації тощо.

До основних сфер відбудови та відновлення в громадах України віднесено як економічні, так і соціальні сфери, зокрема відбудова інфраструктури, житлового фонду, безпека та розмінування, соціальна підтримка, підтримка місцевих підприємств, створення нових робочих місць, стимулювання економічного розвитку тощо.

Поряд з інструментами прямого фінансування проектів відбудови з державного та місцевих бюджетів шляхом виділення коштів з місцевого бюджету, резервного фонду, цільових субвенцій з Державного бюджету, фондів відновлення, у т.ч. за рахунок допомоги міжнародних партнерів, підкреслено необхідність використання управлінського та організаційного потенціалу бюджету. Доведено, що програмно-цільовий бюджет є важливим інструментом публічного управління відбудовою та відновленням, оскільки він забезпечує стратегічне планування, цільове фінансування, пріоритетність заходів, визначення результатів, ефективність витрат, моніторинг та оцінку, прозорість та відкритість, залучення громадськості.

Зважаючи на значний потенціал бюджету у якості інструменту управління, напрямком подальших досліджень має стати теоретичне обґрунтування сутності, структури, цілей і завдань комплексного фінансово-бюджетного механізму публічного управління процесами відбудови та відновлення в громадах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. №2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 10.09.2023).
2. Відбудова для розвитку: зарубіжний досвід та українські перспективи : міжнародна колективна монографія; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». К., 2023. 571 с. URL: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2023/08/Reconstruction-for-development.pdf> (дата звернення: 10.09.2023).
3. Відновлення України: фінансові ресурси і інструменти відбудови та розвитку територіальних громад. Українська школа міжнародного інноваційного підприємництва, права і комунікацій, Інституту міжнародних відносин Київського національного університету ім. Шевченка Київ, 2023 URL: <https://www.iir.edu.ua> (дата звернення: 10.09.2023).
4. Голинська О. В. Економічна основа самодостатності місцевого самоврядування в сучасних умовах. *Ефективність державного управління*. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2018. Вип. 3 (56) : у 2 ч. Ч. 1. С 197-207.
5. Гончаренко М.В. Місцеві фінанси як об'єкт публічного управління: сутнісна характеристика та місце у фінансовій системі держави. *Теорія та практика державного управління*. 2021. №2(73). С. 102-109.
6. Гончаренко М.В. Фінансово-бюджетний механізм забезпечення конкурентоспроможності територій. *Державно-управлінські студії*: електронне наукове видання. 2019. №12. URL: http://studio.ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2020/06/Honcharenko_DUS-12.pdf (дата звернення: 10.09.2023).
7. Демченко О. Фінансові інструменти розвитку територіальних громад. *Економіка та суспільство*. 2021. №27. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-27-6> (дата звернення: 10.09.2023).
8. Дослідження ініціатив у сфері повоєнного відновлення. ICAP "Єднання". Київський міжнародний інститут соціології. Червень 2023. URL: <https://ednannia.ua/189-doslidzhennia/12514-a-study-of-post-war-recovery-initiatives-2> (дата звернення: 10.09.2023).
9. Дуб А.Р. Фінансові механізми державної підтримки соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Проблеми економіки*. 2019. № 1 (39). С. 53–58.
10. Зубенко В. Джерела фінансування проектів відбудови та відновлення на місцевому рівні. *Перспективи регіонального та місцевого розвитку*: матер. 2-ї конференції молодих учених (23 листопада 2023 р., м. Львів). Львів: НУ «Львівська політехніка», 2023. С. 25-27.
11. Лопушинський І.П., Григор'єва Л.М. Бюджетно-фінансова децентралізація в контексті реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові перспективи*. 2022. № 1(19). С. 149–158.
12. Марущин Ю.В. Інструменти бюджетної підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад. *Університетські наукові записки*. 2018. №66. С. 200–210.
13. Мигаль М. Структура фінансування відбудови регіонів України: ключові джерела. 2023. *Інститут аналітики та адвокації*. URL: <https://iaa.org.ua/articles/struktura-finansuvannya-vidbudovy-regioniv-ukrayiny-klyuchovi-dzherela/> (дата звернення: 10.09.2023).
14. Мунько А. Сучасні фінансові інструменти розвитку громад: відхід від бюджетного патерналізму. *Науковий вісник Вінницької академії безперервної освіти*. Серія «Екологія. Публічне управління та адміністрування». 2023. Вип. 3. <https://journals.academ.vinnica.ua/index.php/eo-pa/article/view/53> (дата звернення: 10.09.2023).

15. Пирога І.С., Пирога М.І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. Серія ПРА-ВО. Випуск 77: частина 1. С.117-123.
16. План відновлення України. URL: <https://recovery.gov.ua> (дата звернення: 10.11.2023)
17. Про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету: Розпорядження КМУ від 10 квітня 2022 р. № 280-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2022-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.09.2023).
18. Про виділення коштів з фонду ліквідації наслідків збройної агресії: Розпорядження КМУ від 16 червня 2023 р. № 534-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/534-2023-%D1%80#n15> (дата звернення: 10.09.2023).
19. Про Державний бюджет України на 2024 р.: Закон України від 9 листопада 2023 року № 3460-IX URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text> (дата звернення: 10.09.23).
20. Про затвердження Порядку використання коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії: Постанова КМУ від 10 лютого 2023 р. № 118 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2023-%D0%BF#n19> (дата звернення: 10.09.23).
21. Україна: швидка оцінка завданої шкоди та потреб відновлення. Лютий 2022 – лютий 2023. Березень 2023, Світовий Банк, Уряд України, Європейський Союз, Організація Об'єднаних Націй. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099062823034041908/pdf/P18017401fe8430010af21016afb4ebc8c4.pdf> (дата звернення: 10.09.2023).
22. Chornovol, A., Voytsekhovska, Y., Sarychev, V., Chysnevych, T., Goncharenko, M. Innovative financial management strategy in the context of amalgamation of territorial communities of Ukraine. *Journal of Eastern European and Central Asian Research*. 2022. №9(6). P. 914–926. URL: <https://ieeca.org/journal/index.php/JEECAR/article/view/975> (дата звернення: 10.09.2023).
23. Cook S. Rebuilding Ukraine after the War. Center for Strategic and International Studies. March 22, 2022. URL: <https://www.csis.org/analysis/rebuilding-ukraine-after-war> (дата звернення: 10.09.2023).
24. Dave Skidmore, David Wessel, and Elijah Asdourian. Financing and governing the recovery, reconstruction, and modernization of Ukraine. Published 3 November 2022. <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2022/11/03/financing-and-governing-the-recovery-reconstruction-and-modernization-of-ukraine/> (дата звернення: 10.09.2023).
25. Lugano Declaration, 2022, URL: <https://www.ukrainianworldcongress.org/lugano-declaration-principles/> (дата звернення: 10.09.2023).
26. Ronja Ganster, Jacob Kirkegaard, Thomas Kleine-Brockhoff, and Bruce Stokes. Designing Ukraine's Recovery in the Spirit of the Marshall Plan: Principles, Architecture, Financing, Accountability: Recommendations for Donor Countries. https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-9/Designing%20Ukraine%E2%80%99s%20Recovery%20in%20the%20Spirit%20of%20the%20Marshall%20Plan_0.pdf (дата звернення: 10.09.2023).
27. Torbjorn Becker, Barry Eichengreen, Yuriy Gorodnichenko, Sergei Guriev, Simon Johnson, Tymofiy Mylovanov, Kenneth Rogoff, Beatrice Weder di Mauro. A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine. Published 8 April 2022. <https://cepr.org/system/files/2022-06/BlueprintReconstructionUkraine.pdf> (дата звернення: 10.09.2023).

Стаття надійшла до редакції 10.09.2023

Стаття рекомендована до друку 20.10.2023

Vyacheslav Zubenko, post-graduate student
of Local Self-Government and Territorial Development Department,
Educational and Scientific Institute of Public Service and Management
of the National University «Odesa Polytechnic»,
Shevchenko av., 1, Odesa, 65044, Ukraine
ORCID ID: <http://orcid.org/0009-0002-8403-3186>

e-mail: zubenko_asp@ukr.net

BUDGETARY TOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE RECONSTRUCTION AND RESTORATION PROCESSES IN LOCAL COMMUNITIES OF UKRAINE

Abstract. The article clarifies the essence and systematizes the principles of reconstruction and recovery processes in communities, substantiates the role of budgetary instruments in the public administration of these processes at the local level in Ukraine in war conditions and considering the prospects of post-war recovery.

The main principles of reconstruction and recovery in Ukraine are considered, including the immediate start and gradual escalation of the process, increasing well-being based on the principles of justice, integration into the European Union, orientation to the process of better reconstruction for the future, stimulation of private investments, focus on reforms, transparency, accountability and rule of law, democratic participation and multi-stakeholder engagement, gender equality and sustainable development, etc.

The main spheres of reconstruction and restoration in Ukrainian communities include both economic and social spheres, including reconstruction of infrastructure, housing stock, security and demining, social support, support of local enterprises, creation of new jobs, stimulation of economic development, etc.

The role of the budget in the processes of reconstruction and recovery in communities was studied not only as a source of financing, but also considering its administrative potential. Along with the instruments of direct financing of reconstruction projects from the state and local budgets (local budgets, reserve fund, subventions, recovery funds, assistance of international partners), the importance of the administrative and organizational potential of the budget has been proven. It has been proven that the program-target budget is an important tool for public administration of reconstruction and recovery processes, as it provides strategic planning, targeted financing, prioritization of measures, determination of results, cost effectiveness, monitoring and evaluation, transparency and openness, public involvement.

Considering the significant potential of the budget as an administrative tool, the direction of further research is determined by the theoretical justification of the essence, structure, goals, and objectives of the complex financial and budgetary mechanism of public administration of reconstruction and restoration processes in communities.

Key words: *reconstruction, restoration, public administration, budget, budgetary instruments, budgetary financing, special funds, subventions, program-target budget, sustainability.*

In cites: Zubenko, V. V. (2023). Budgetary Tools of Public Administration of the Reconstruction and Restoration Processes in Local Communities of Ukraine. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (77), 173–187. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-10> [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Budget Code of Ukraine dated July 8, 2010 No. 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
2. Reconstruction for development: foreign experience and Ukrainian perspectives: international collective monograph (2023). National Academy of Sciences of Ukraine, State University of Economics and predicted National Academy of Sciences of Ukraine. Kyiv, 571 URL: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2023/08/Reconstruction-for-development.pdf> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
3. Restoration of Ukraine: financial resources and tools for reconstruction and development of territorial communities (2023). Ukrainian School of International Innovative Entrepreneurship, Law and Communications, Institute of International Relations of Kyiv National University named after Shevchenko. Kyiv. URL: <https://www.iir.edu.ua> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
4. Holynska, O. V. (2018). The economic basis of self-sufficiency of local self-government in modern conditions. Efficiency of public administration. Lviv: LRIDU NADU. Issue 3 (56): in Part 2, Part 1, 197-207 [in Ukrainian].
5. Goncharenko, M.V. (2021). Local finance as an object of public administration: essential characteristics and place in the financial system of the state. *Theory and practice of public administration*, 2(73), 102-109 [in Ukrainian].
6. Goncharenko, M.V. (2019). The financial and budgetary mechanism for ensuring the competitiveness of territories. *Public management studies: electronic scientific publication*. No. 12. URL: http://studio.ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2020/06/Honcharenko_DUS-12.pdf (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
7. Demchenko O. (2021). Financial instruments for the development of territorial communities. *Economy and society*, 27. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-27-6> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
8. Study of initiatives in the field of post-war reconstruction (2023). ISAR «Union». Kyiv International Institute of Sociology. URL: <https://ednannia.ua/189-doslidzhennia/12514-a-study-of-post-war-recovery-initiatives-2> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
9. Dub, A.R. (2019). Financial mechanisms of state support for the socio-economic development of united territorial communities in conditions of decentralization, *Problems of the economy*, 1 (39), 53–58 [in Ukrainian].
10. Zubenko, V. (2023). Sources of financing reconstruction and restoration projects at the local level. Perspectives of regional and local development: Mater. 2nd conference of young scientists (November 23, 2023, Lviv). Lviv: NU «Lviv Polytechnic», 25-27 [in Ukrainian].
11. Lopushynskiy, I.P., & Grigoryeva, L.M. (2022). Budgetary and financial decentralization in the context of local self-government reform in Ukraine. *Scientific perspectives*, 1(19), 149–158 [in Ukrainian].
12. Marushchyn, Yu.V. (2018). Budget support tools for the development of united territorial communities. *University scientific notes*. 66. 200–210 [in Ukrainian].
13. Myhal, M. (2023). The structure of financing the reconstruction of the regions of Ukraine: key sources. Institute of Analytics and Advocacy. URL: <https://iaa.org.ua/articles/struktura-finansuvannya-vidbudovy-regioniv-ukrayiny-klyuchovi-dzherela/> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
14. Munko, A. (2023). Modern financial instruments of community development: moving away from budgetary paternalism. *Scientific bulletin of the Vinnytsia Academy of Continuing Education*. The series «Ecology. Public management and administration», 3. URL: <https://journals.academ.vinnica.ua/index.php/eco-pa/article/view/53> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].

15. Piroga, I.S., & Piroga, M.I. (2023). The role of local self-government in reconstruction under martial law. *Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. Law series*, 77: part 1. 117-123 [in Ukrainian].
16. Ukraine recovery plan. URL: <https://recovery.gov.ua> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
17. On the allocation of funds from the reserve fund of the state budget: Decree of the CMU dated April 10, 2022 No. 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2022-%D1%80#Text> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
18. On the allocation of funds from the fund for liquidation of the consequences of armed aggression: Decree of the CMU of June 16, 2023 No. 534-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/534-2023-%D1%80#n15> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
19. On the State Budget of Ukraine for 2024: Law of Ukraine of November 9, 2023 No. 3460-IX URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text> (access date: 10 September 2023)
20. On the approval of the Procedure for the use of funds of the fund for liquidation of the consequences of armed aggression: Resolution of the CMU of February 10, 2023 No. 118 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2023-%D0%BF#n19> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
21. Ukraine: rapid assessment of damage and recovery needs. February 2022 - February 2023. March 2023, World Bank, Government of Ukraine, European Union, United Nations. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099062823034041908/pdf/P18017401fe8430010af21016afb4ebc8c4.pdf> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
22. Chornovol, A., Voytsekhovska, Y., Sarychev, V., Chysnevych, T., & Goncharenko, M. (2022). Innovative financial management strategy in the context of amalgamation of territorial communities of Ukraine. *Journal of Eastern European and Central Asian Research*, 9(6), 914–926. URL: <https://ieeca.org/journal/index.php/JEECAR/article/view/975> (access date: 10 September 2023) [in Ukrainian].
23. Cook, S. (2022). Rebuilding Ukraine after the War. Center for Strategic and International Studies. March 22, URL: <https://www.csis.org/analysis/rebuilding-ukraine-after-war> (access date: 10 September 2023) [in English].
24. Dave Skidmore, David Wessel, & Elijah Asdourian (2022). Financing and governing the recovery, reconstruction, and modernization of Ukraine. Published 3 November 2022. <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2022/11/03/financing-and-governing-the-recovery-reconstruction-and-modernization-of-ukraine/> (access date: 10 September 2023) [in English].
25. Lugano Declaration. 2022. URL: <https://www.ukrainianworldcongress.org/lugano-declaration-principles/> (access date: 10 September 2023)
26. Ronja Ganster, Jacob Kirkegaard, Thomas Kleine-Brockhoff, & Bruce Stokes (2022). Designing Ukraine's Recovery in the Spirit of the Marshall Plan: Principles, Architecture, Financing, Accountability: Recommendations for Donor Countries. URL: https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-9/Designing%20Ukraine%E2%80%99s%20Recovery%20in%20the%20Spirit%20of%20the%20Marshall%20Plan_0.pdf (access date: 10 September 2023)
27. Torbjorn Becker, Barry Eichengreen, Yuriy Gorodnichenko, Sergei Guriev, Simon Johnson, Tymofiy Mylovanov, Kenneth Rogoff, & Beatrice Weder di Mauro (2022). A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine. Published 8 April 2022. <https://cepr.org/system/files/2022-06/BlueprintReconstructionUkraine.pdf> (access date: 10 September 2023)

The article was received by the editors 10.09.2023

The article is recommended for printing 20.10.2023

Розділ 4

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

<http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-11>
УДК 351.746.1

Карамишев Дмитро Васильович

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

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
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-2157-7573>
e-mail: hordienko.82@gmail.com

ТАКТИЧНА БЕЗПЕКА ЯК СКЛАДОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ВСЕОХОПЛЮЮЧОЇ ОБОРОНИ ЗА УМОВ КОНВЕНЦІЙНОЇ І ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ

Анотація. У статті досліджуються сутність та особливості поняття тактична безпека як складової національної безпеки, всеохоплюючої оборони та повоєнного відновлення України за умов конвенційної і гібридної війни, визначення основних умов, принципів та методичних підходів щодо здійснення заходів тактичної безпеки, застосування відповідних способів і засобів, спрямованих на підвищення ефективності забезпечення захисту населення, що перебуває під впливом конвенційних і гібридних загроз, особистої, групової та колективної безпеки громадян України. Проведений аналіз таких складових національної безпеки, як «державна безпека», «воєнна безпека», «громадська безпека» та «індивідуальна безпека». Запропоновано для уведення в науковий обіг поняття «тактична безпека» з урахуванням її характерних ознак та рівнів забезпечення.

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



This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

Наголошується на тому, що в умовах як конвенційної, так і гібридної війни, на жаль, найбільш вразливою є проблема забезпечення безпеки людини, що є результатом непередбачуваних наслідків як явної, так і прихованої військової агресії переважно на територіях, що опинилися та перебувають в умовах бойових дій та тимчасової окупації. Зосереджено увагу на тому, що зазначена проблема посилюється і потребує розробки комплексу невідкладних, зокрема, тактичних заходів щодо її врегулювання за допомогою як наявних ресурсних можливостей, так і потенційних, у тому числі інноваційних технологій, способів і засобів та шляхом поєднання суспільної свідомості, державних механізмів регулювання, державно-приватного партнерства, цивільно-військової взаємодії і громадської активності та участі за рахунок проактивних громадських структур і обізнаних громадян, у тому числі на основі міжнародного досвіду протидії гібридним загрозам.

Визначено, що тактична безпека – це інтегроване поняття, яке одночасно є похідним від воєнної безпеки, громадської безпеки та індивідуальної безпеки особистості та відповідно, може мати три основні змістовні складові: військову (складова воєнної безпеки), цивільну (складова громадської безпеки та безпеки особистості), а також інтегровану, що відбивається у концепцію цивільно-військової взаємодії задля забезпечення тактичної безпеки в умовах гібридної війни. Вона зумовлена перманентною потенційною і раптовою дією різних чинників, загроз і впливів, передусім тих що важко передбачити в умовах як конвенційної, так і гібридної війни і спрямована на швидке запобігання і термінове реагування на ці фактори, що передбачає комплекс дій: особистих, групових, колективних та використання відповідних засобів індивідуального, групового і колективного захисту, допомоги та догляду, що спрямовані на усунення загрозливих для життя станів та їх наслідків.

Зазначено, що важливою складовою планування заходів з реалізації Стратегії національної безпеки України є поширення загальносуспільної культури безпеки, чітке усвідомлення перспективної моделі організації та забезпечення тактичної безпеки, розмежування її рівнів та видів для окремих категорій населення, працівників та проактивних громадян, що беруть участь у повоєнному відновленні. Запровадження заходів тактичної безпеки сприятиме забезпеченню належного рівня воєнної, громадської та особистої безпеки людини та підвищення захищеності населення від надзвичайних ситуацій та інших небезпечних подій, а також небезпек, що виникають під час або внаслідок як збройних, так і прихованих конфліктів та повоєнного відновлення в умовах як конвенційної, так і гібридної війни.

Зроблено висновок про те, що тактична безпека є інтегрованим видом безпеки, який перебуває у сфері відносин між цивільним і військовим секторами, що в перспективі може трансформуватися в концепцію цивільно-військової взаємодії щодо запобігання та реагування на різні надзвичайні ситуації та небезпечні події, налагодження ефективної взаємодії між цивільними та військовими структурами та під час виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, всеохоплюючої оборони та повоєнного відновлення за умов конвенційної і гібридної війни.

Ключові слова: *національна безпека, державна безпека, громадська безпека, воєнна безпека, тактична безпека, конвенційна і гібридна війна, гібридні загрози, всеохоплююча оборона*

Як цитувати: Карамішев Д. В., Гордієнко Л. П. Тактична безпека як складова національної безпеки та всеохоплюючої оборони за умов конвенційної і гібридної війни. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 2 (77). С. 188–205. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-11>

Постановка проблеми. Розуміння безпеки людини в суспільстві в умовах невизначеності, непередбачуваності та під впливом гібридних загроз дозволяє поставити питання відповідності чи невідповідності сучасним міжнародним концептам людської безпеки, визначити ключові «больові точки» та запропонувати можливі механізми вирішення окремих проблем у площині безпеки [1].

Програма Розвитку Організації Об'єднаних Націй (UNDP) у щорічному звіті про розвиток людства у 1994 році: «Нові виміри безпеки людини» визначає безпеку людини, яка має два головні аспекти: по-перше, безпеку від таких хронічних загроз, як голод, захворювання та репресії; по-друге, захист від раптових і шкідливих руйнівних ситуацій за умов повсякденного життя. При цьому наголошується, що такі загрози можуть існувати на всіх рівнях життєдіяльності та розвитку суспільства» [25]. За визначенням Програми Розвитку Організації Об'єднаних Націй, безпека людини трансформує традиційне уявлення щодо безпеки як безпеки держави, внаслідок чого об'єкт безпеки змінює фокус від держави до людини [21], акцентуючи увагу на її індивідуальних правах і свободах та захисті від традиційних та нетрадиційних загроз [23].

Перебування будь-якої країни, навіть із розвиненою демократією в стані гібридної війни, зумовлює визначення пріоритетів державної політики у сфері безпеки, змінюючи її вектор від забезпечення індивідуальної безпеки людини до забезпечення всеохоплюючої безпеки, де безпека людини, як категорія, що є чутливою до демократичних впливів, що пов'язані із забезпеченням її прав та свобод, потребує інституціалізації та реальних механізмів захисту шляхом реалізації відповідних заходів. Зазначене актуалізувало та зумовило проведення даного дослідження.

Отже, людина, її життя та здоров'я, честь та гідність, недоторканність та безпека є найвищою соціальною цінністю в Україні. Реалізація цієї норми Конституції є головною ціллю державної політики національної безпеки [12].

Важливим чинником безпеки людини і громадянина є забезпечення конституційних гарантій, громадянських прав і свобод з боку держави, недопущення поглиблення дискримінації за будь якими ознаками, а також зведення можливостей розвитку людини. Ключовою складовою комплексної та всеохоплюючої безпеки людини в умовах гібридної війни є суто безпекова складова, що пов'язана передусім із загрозами життю, здоров'ю і добробуту людини під впливом різних негативних і навіть непередбачуваних чинників. Відповідна складова також має різні характеристики, а також певні проблеми, суперечності та особливості. Зокрема ті, що стосуються забезпечення громадської безпеки і правопорядку за допомогою силових відомств, а також безпеки особистості із дотриманням при цьому основних прав і свобод людини і громадянина. Однак, ці вирішення зазначених проблем не є предметом даного дослідження.

В умовах як конвенційної, так і гібридної війни, на жаль, найбільш вразливою є проблема забезпечення безпеки людини, що є результатом непередбачуваних наслідків як явної, так і прихованої військової агресії переважно на територіях, що опинилися та перебувають в умовах бойових дій та тимчасової окупації та під час повоєнного відновлення. Зазначена проблема посилюється і потребує

розробки комплексу невідкладних, зокрема, тактичних заходів щодо її врегулювання за допомогою як наявних ресурсних можливостей, так і потенційних, у тому числі інноваційних технологій, способів і засобів та шляхом поєднання суспільної свідомості, державних механізмів регулювання, державно-приватного партнерства, цивільно-військової взаємодії і громадської активності та участі за рахунок проактивних громадських структур і обізнаних громадян, у тому числі на основі міжнародного досвіду протидії гібридним загрозам [22].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз літературних джерел, що відображають проблемні питання реалізації концепції національної безпеки, визначення методичних підходів щодо використання способів і засобів забезпечення захисту населення в умовах як конвенційної, так і гібридної війни в Україні висвітлено у працях представників різних наукових шкіл. Різним аспектам та проблемним питанням реалізації державної політики щодо забезпечення національної, державної, громадської та особистої безпеки в Україні приділена увага значної кількості українських дослідників, зокрема таких, як: В. Антонов, В. Білоус, А. Білял, В. Вагапов, О. Гончаренко, Р. Джангужин, А. Кислий, В. Колісник, І. Корж, О. Корнієвський, Е. Лисицин, Н. Нижник, В. Омельчук, М. Орел, Г. Ситник, М. Стрельбицький, Д. Тимоширов, О. Труш, В. Храмов, Ю. Шемшученко, О. Щербанюк та ін.

Метою статті є обґрунтування сутності та особливостей поняття тактична безпека як складової національної безпеки, всеохоплюючої оборони та повного відновлення України за умов конвенційної і гібридної війни, визначення основних умов, принципів та методичних підходів щодо здійснення заходів тактичної безпеки, застосування відповідних способів і засобів, спрямованих на підвищення ефективності забезпечення захисту населення, що перебуває під впливом конвенційних і гібридних загроз, особистої, групової та колективної безпеки громадян України.

Застосована **методологія і методи**. Методичний інструментарій, що використовувався для вирішення поставленої у статті мети, включає в себе системний підхід, концептуальний і функціонально-інтеграційний підходи, а також комплекс загальнонаукових і спеціальних методів і способів дослідження: спостереження, аналогії, аналізу і синтезу, індукції і дедукції, узагальнення, евристичний, а також нормативний, інституційний, інформаційно-аналітичний методи.

Виклад основного матеріалу. За визначенням В. Храмова, безпека – це стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз. Відповідно до такої суб'єктності, безпеку слід поділяти на особисту, громадську, національну, колективну [20].

І. Корж пропонує поділити систему безпеки в Україні на дві підсистеми – зовнішню і внутрішню, а також на три основні її об'єкти: особистість, її права і свободи; суспільство, його матеріальні і духовні цінності; держава та її основні ознаки. Під внутрішньою безпекою пропонується розуміти збалансований стан функціонування особистості, суспільства та держави, завдяки якому існуючі суспільні правовідносини, спрямовані на прогнозування, попередження, своєчасне виявлення та мінімізацію впливу існуючих та потенційних ви-

кликів, ризиків, небезпек та загроз усередині держави, або уникнення їх, що дозволяє зберегти систему суспільних та державних цінностей та подальший їх розвиток. Відповідно, під зовнішньою безпекою – збалансований стан функціонування особистості, суспільства та держави, під час якого існуючі суспільні правовідносини спрямовані на прогнозування, попередження, своєчасне виявлення та мінімізацію впливу існуючих та потенційних за межами держави викликів, ризиків, небезпек та загроз чи уникнення їх, що дозволяє зберегти систему суспільних та державних цінностей і їх розвиток [9].

Щодо поняття «національна безпека», то відповідно до рекомендацій Фонду національної та міжнародної безпеки при ЮНЕСКО національна безпека визначають як «систему державних та суспільних гарантій стабільного розвитку нації, захисту її базових цінностей та інтересів, джерел духовного та матеріального благополуччя від зовнішніх та внутрішніх загроз» [15].

Закон «Про національну безпеку» у США від 1947 р. [24], визначив національну безпеку як інтеграцію питань внутрішньої, зовнішньої та військової політики на користь вироблення врівноваженого підходу до вирішення проблеми використання різних засобів – військових та невійськових у зовнішній політиці для забезпечення власної безпеки. Тож, у цьому визначенні змісту національної безпеки наголошується на заходах США переважно у зовнішній сфері [16].

Закон України «Про національну безпеку України» наголошує на тлумаченні поняття «національна безпека», як «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу, інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз» [5].

Категоризація поняття національна безпека у працях українських дослідників характеризує її як ступінь захищеності життєво важливих інтересів, прав і свобод особистості, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз чи ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам і цінностям суспільства та держави [3]. При цьому її основою та домінуючим чинником є інтереси людини та громадянина, з яких виходять інтереси суспільства. За свідченням Нижник Н.Р., Ситника Г.П., Білоус В.Т., саме держава розглядається як інструмент, за допомогою якого забезпечуються належні умови для розвитку особистості, суспільства та самої держави, а вирішення проблем національної безпеки в теорії ґрунтується на трьох базових компонентах, якими є: інтереси – загрози – захист [11].

За визначенням В. О. Омельчука, М. П. Стрельбицького, С. Г. Гордієнка та ін., головною характеристикою якості стану безпеки нації та держави як організації політичної влади є її обороноздатність (можливість суверенної держави забезпечити територіальну недоторканність власними силами, що є найбільш значущою її характеристикою та здатність протистояти антиконституційним та антикорупційним проявам в суспільстві. У цілому, за визначенням цих авторів, категорія національної безпеки структурно визначається як ступінь захищеності життєво важливих інтересів, прав та свобод людини і громадянина, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз або ступінь відсутності загроз для реалізації прав і свобод людини, базових інтересів та цінностей суспільства та держави, і

однією з важливих його складових є державна безпека [6], де основними пріоритетами є державно-політичний та соціально-економічний аспекти.

У розвідках О. Корнієвського наголошується, що за сферами життєдіяльності національна безпека обмежується п'ятьма видами безпеки, до яких можливо віднести: економічну, соціально-політичну, воєнну, екологічну, інформаційну, а під тим чи іншим видом безпеки слід розуміти захищеність життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави у певній сфері [10].

Щодо рівнів національної безпеки, то як правило, прийнято визначати три взаємозалежні рівні «національної безпеки»: безпека людини (особистості) і громадянина, безпека суспільства та безпека держави [16]. При цьому, конкретний ступінь безпеки людини (громадянина) залежить від різних чинників, зокрема від політичного режиму, стану економіки та соціальної сфери, розвитку духовно-культурного потенціалу суспільства, сукупності умов, що дають змогу реалізувати права і свободи всіх суспільних груп населення та протистояти діям, що призводять до розшарування та розколу суспільства. Також від результатів вирішення проблеми прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації загроз прогресивному розвитку суспільства у різних сферах його життєдіяльності. Пріоритетність тієї чи іншої складової національної безпеки визначається дією багатьох факторів, що можуть мати як суб'єктивний, так і об'єктивний характер, зокрема станом розвитку суспільних відносин, політичної системи, економічного устрою, інститутів громадянського суспільства, станом зовнішніх відносин з іншими країнами [16].

Щодо поняття «державна безпека», то воно тлумачиться, як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру [12].

За визначенням С. Гордієнка та інших дослідників, безпека держави являє собою різновид національної безпеки, що передбачає спроможність держави забезпечувати стабільне функціонування державних та суспільних інституцій, а також стан їхньої захищеності від потенційних і реальних загроз. Щодо терміну «державна безпека», то він відображає тільки інституціалізовані спроможності забезпечення безпеки держави [4; 5; 6].

Захист суверенітету України та її територіальної цілісності є найважливішою функцією держави і справою народу України. Реалізація цієї норми Конституції України в умовах військової агресії обумовлює необхідність розробки такої стратегії воєнної безпеки, яка базується на всеосяжній обороні України. Щодо сектору безпеки та оборони України, то він складається із чотирьох взаємопов'язаних складових: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки [12].

Всеохоплююча оборона передбачає стримування і стійкість у ході її забезпечення. При цьому, стримування в контексті всеохоплюючої оборони України передбачає готовність держави до надання відсічі збройній агресії, створення цілісної системи територіальної оборони, вжиття превентивних заходів щодо

протидії воєнним загрозам, досягнення та підтримання спроможностей завдавати ворогу неприйнятних політичних, економічних, воєнних та інших, у тому числі репутаційних втрат, з огляду на які він буде змушений відмовитися від ескалації та припинить збройну агресію [13].

Щодо стійкості під час всеохоплюючої оборони України, то вона досягається здатністю системи державного управління швидко відновлюватися та адаптуватися до змін у безпековому середовищі й до тривалого протистояння, відсічі і стримуванні збройної агресії, забезпеченні спроможності та здібностей до здійснення всеохоплюючої оборони України, руху опору, ведення операцій (бойових, спеціальних, стабілізаційних дій), налагодження взаємодії з населенням [13].

Всеохоплююча оборона України передбачає підтримку певного балансу та синергії військових та невійськових засобів для забезпечення воєнної безпеки України, зокрема: координацію можливостей Збройних Сил України, інших складових сил оборони з можливостями інших складових сектору безпеки та оборони України; розвиток всіх ресурсних складових військового резерву; розвиток здібностей сил територіальної оборони Збройних сил України та руху опору за підтримки громадянського суспільства; використання нових високотехнологічних та високоефективних засобів ведення збройної боротьби [13].

Отже, на нашу думку, всеохоплююча оборона зумовлює побудову цілісної інтегрованої системи національної безпеки і оборони, де б гармонійно поєднувалися різні її складові, як-то державна безпека, воєнна безпека, громадська безпека і безпека особистості, а поняття «державна безпека» визначається, як збалансований стан функціонування держави, що досягається шляхом попередження, виявлення та мінімізації негативного впливу існуючих та ймовірних загроз державі, насамперед її конституційним засадам, територіальній цілісності, суверенітету, інститутам державної влади, політико-правової та економічної сфер і дозволяє державі ефективно реалізовувати призначення щодо забезпечення подальшого розвитку людини і громадянина, суспільства та держави. Цілком поділяючи на це думку І. Коржа, який також виділяє три визначальних види безпеки, які у своїй сукупності і системності складають безпеку України: державна безпека; суспільна безпека і безпека особистості (людини і громадянина) [9], вважаємо, що до визначальних видів безпеки, що формують інтегровану систему національної безпеки за умов гібридної війни слід віднести й воєнну безпеку, під якою слід розуміти захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності та демократичного конституційного ладу, а також інших життєво важливих національних інтересів від загроз воєнного характеру [12].

Що стосується громадської безпеки, то за визначенням Д. Тихомирова [18], її розуміння асоціюється з функціонуванням суспільних відносин. До сфери громадської безпеки належать суспільні відносини, що стосуються різних аспектів запобігання, реагування та усунення загроз життю, добробуту та здоров'ю людей, тобто забезпеченням достатнього рівня особистої безпеки громадян. При цьому громадську безпеку можна визначати як стан захищеності громадянського суспільства, що характеризується відсутністю небезпеки для життя та здоров'я людей, їхнього спокою та майнових прав.

Закон України «Про національну безпеку України» визначає громадську безпеку та порядок, як захищеність життєво важливих для суспільства та особистості інтересів, прав і свобод людини та громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які забезпечують узгоджені заходи щодо реалізації та захисту інтересів від впливу різних загроз [12].

Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України визначає напрями державної політики гарантування захищеності прав і свобод людини і громадянина, цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням різних реальних і потенційних загроз [12]. У проекті Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України [14] визначено пріоритети національних інтересів, цілі та напрями державної політики у сфері суспільної безпеки та цивільного захисту, до яких, зокрема, належать поетапне формування середовища безпеки через реалізацію стратегічних пріоритетів, як то: підвищення здібностей суб'єктів формування та реалізації політики у галузі суспільного та цивільного захисту; об'єднання зусиль держави, громадськості та бізнесу щодо зміцнення громадської безпеки та посилення цивільного захисту; затвердження у суспільстві культури безпеки.

Стратегічна ціль «Інституалізація системи координації та взаємодії у сфері громадської безпеки та цивільного захисту» відповідає пріоритету «Підвищення спроможностей суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері громадської безпеки та цивільного захисту». Реалізація зазначеної стратегічної цілі здійснюється, зокрема, шляхом досягнення таких оперативних цілей і завдань, як: удосконалення інституційних засад координації у сфері громадської безпеки та цивільного захисту, що включає нормативне регулювання, утворення центрів безпеки; посилення міжсекторальної взаємодії, що передбачає формування системи взаємодії сил громадської безпеки та цивільного захисту з органами публічної влади всіх рівнів [14].

Залишається проблемним недостатній рівень культури безпеки життєдіяльності населення і, отже, низька його поінформованість щодо правил поведінки під час виникнення різних надзвичайних ситуацій та небезпечних подій, а також низька активність населення та інститутів громадянського суспільства у здійсненні заходів цивільного захисту. Пріоритет «Затвердження у суспільстві культури безпеки» корелює зі стратегічною метою «Формування та розвиток культури безпеки у суспільстві». Реалізація зазначеної мети здійснюється шляхом досягнення наступних оперативних цілей та завдань: усвідомлення населенням цінності безпечного середовища та необхідності активного залучення до його створення, послідовний розвиток культури безпеки населення, впровадження її у суспільстві як способу підвищення рівня особистої та колективної безпеки, правил поведінки, спрямованих на підтримку самодисципліни, пріоритету дотримання правил безпеки, свідомих дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій [14].

Реалізація стратегічної мети, спрямованої на підвищення обізнаності всіх верств населення щодо дій у надзвичайних ситуаціях здійснюється шляхом

досягнення таких оперативних цілей та завдань, як: запровадження сучасних форм та методів навчання населення практичним діям у надзвичайних ситуаціях та під час небезпечних подій; залучення системи освіти до формування безпечного середовища, зокрема, шляхом доповнення змісту освіти, компонентами, що забезпечують формування навичок захисту від небезпечних подій, надзвичайних ситуацій та небезпек, підтримання безпечного середовища; впровадження в закладах освіти окремих дисциплін, спрямованих на цивільний захист, безпеку життєдіяльності, розпізнавання, розпізнавання та запобігання потенційним, у т.ч. гібридним загрозам та проведення інформаційно-просвітницьких заходів із зазначених питань [14].

Формування та реалізація ефективної державної політики у сферах громадської безпеки та цивільного захисту набуває складності задяки факторами організаційно-інституційного характеру, що пов'язано із трансформацією різних структур сфери безпеки суспільства, обумовленою необхідністю забезпечення ефективної протидії викликам та загрозам в умовах гібридної війни. За таких умов, відчувається потреба у підготовці обізнаного населення, окремих категорій громадян у різних сферах, спроможних вчасно реагувати і запобігати негативним чинникам, у тому числі шляхом здійснення відповідних тактичних заходів із самозахисту і взаємодопомоги.

У представленій публікації зроблено спробу запропонувати для введення у науковий обіг та розкрити поняття «тактична безпека», як складової комплексної безпеки в умовах конвенційної і гібридної війни, а також повоєнного відновлення. Це зумовлено тим, що на особливу увагу заслуговує вирішення проблеми вчасного забезпечення захисту людини, а також надання їй всілякої підтримки і різних видів допомоги (роз'яснювальної, психологічної, домедичної тощо) в тактичних умовах, що дозволяє зберегти найголовніше – життєздатність будь-якої людини, що опинилася у небезпеці, передусім вразливих категорій громадян під час виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням всеохоплюючої оборони та повоєнного відновлення за умов конвенційної і гібридної війни.

За твердженням Сун Цзи, «Вище мистецтво війни полягає у перемозі над ворогом без бойових дій». Зважаючи на це, гібридна війна передбачає взаємодію чи поєднання звичайних і спеціальних інструментів впливу та засобів прихованої діяльності, що спрямована на підрив та руйнування існуючого стану системи. Ці засоби чи інструменти поєднуються синхронізованим способом використання слабкостей супротивника та як наслідок – забезпеченням синергетичного ефекту [2].

Ключові ознаки гібридної війни мають такі особливості: 1) кордони між війною та миром стають розмитими та невизначеними. При цьому, усе важче ідентифікувати чи виділити реальні ознаки війни, оскільки війна усе більше набуває прихованого характеру; 2) спостерігається і збільшується невизначеність, що відображається складністю розпізнавання гібридних атак та ускладненням ідентифікації ворога. При цьому, одним із визначальних чинників безпеки є раптовість і непередбачуваність виникнення подій, які можуть призвести до

негативних наслідків існування в загрозовому середовищі, що передбачає пошук дієвих тактичних, тобто чітких і своєчасних засобів запобігання та реагування на відповідні негативні впливи та гібридні загрози.

Тактична безпека напряму пов'язана з тактикою (дав.-гр. *taktiká* – мистецтво шикування військ, від дав.-гр. *tássa* – шикую війська) – концептуальна дія, яка здійснюється у вигляді одного або більшої кількості конкретних завдань [26] і є складовою воєнного мистецтва підготовки і ведення бою. Тактика – це підготовка та здійснення тактичних дій підрозділами та утвореннями, яка охоплює питання підготовки до здійснення дій в тактичних умовах, успіх якого досягається спільними та злагодженими зусиллями всіх; визначає роль, місце і завдання підрозділу в тактичних умовах та, виходячи з його тактичних властивостей і можливостей; встановлює порядок і способи їхнього застосування.

На нашу думку, тактична безпека – це інтегроване поняття, яке одночасно є похідним від воєнної безпеки, громадської безпеки та індивідуальної безпеки особистості та відповідно, може мати три основні змістовні складові: військову (складова воєнної безпеки), цивільну (складова громадської безпеки та безпеки особистості), а також інтегровану, що відбивається у концепцію цивільно-військової взаємодії задля забезпечення тактичної безпеки в умовах гібридної війни.

Тактична безпека – це безпека, яка зумовлена перманентною потенційною і раптовою дією різних чинників, загроз і впливів, передусім тих, що важко передбачити в умовах конвенційної і гібридної війни, а також повоєнного відновлення і спрямована на швидке запобігання і термінове реагування на ці фактори, що передбачає комплекс дій: особистих, групових, колективних та використання відповідних засобів індивідуального, групового і колективного захисту, допомоги та догляду.

Тактична безпека – це безпека, пов'язана з необхідністю якомога швидкого реагування, застосування різних тактик, алгоритмів і дій, упродовж перших хвилин – коли приходить очікувати на інституційну (спеціальну, унормовану відповідними регламентуючими документами, із застосуванням відповідних сил і спеціальних засобів) допомогу і терміново вживати дії, що спрямовані на усунення загрозових для життя станів.

Отже, тактична безпека – комплекс правил, способів і засобів захисту, запобігання, реагування та термінового усунення небезпеки в непередбачуваних умовах конвенційної та/або перманентної гібридної війни, конкретизація рішень та алгоритмів індивідуальних, групових і колективних дій щодо подолання загрозових для життя станів та їх наслідків. До основних принципів тактичної безпеки за умов як реальної, так і потенційної небезпеки слід віднести: превентивність (щодо визначення, розпізнавання та реагування на реальні та гібридні загрози); безпеку професійних суб'єктів тактичного захисту і постраждалих інших суб'єктів відповідного процесу; своєчасність (обмеженість часу); пріоритетність (враховуючи невідкладність дій та стану постраждалих); простоту (прості дії та маніпуляції); супровід (забезпечення наступності етапів тактичної допомоги та захисту) тощо.

До необхідних умов дотримання тактичної безпеки та вжиття відповідних заходів пропонуємо віднести:

- 1) наявність потенційної загрози, непередбачуваних потенційних чинників небезпеки, небезпечних подій та ознак надзвичайних ситуацій;
- 2) перебування у зоні або осередку реальної небезпеки (тактичних умовах), а також під час евакуації;
- 3) виконання тактичних завдань, що передбачають прийняття термінових тактичних рішень, реагування «тут і зараз»;
- 4) необхідність термінового застосування тактичних алгоритмів та відповідного комплексу дій швидко, вчасно і максимально наближено до місця події;
- 5) розмежування секторів небезпеки (червоний, жовтий, зелений) у т.ч. для підвищення ефективності заходів із забезпечення тактичної безпеки;
- 6) чітке дотримання етапів забезпечення захисту та надання допомоги в залежності від секторів небезпеки у т.ч. задля запобігання новим непередбачуваним впливам;
- 7) здійснення невідкладних тактичних заходів у порядку забезпечення індивідуального, групового і колективного захисту в осередку небезпеки;
- 8) термінове надання відповідної тактичної допомоги (психологічної, домедицинської, роз'яснювальної тощо).

Специфіка забезпечення тактичної безпеки полягає у виборі оптимальної комбінації заходів та адекватної індивідуальної, групової і колективної тактики і залежить від тактичної ситуації в осередку небезпеки, під час евакуації, характеру потенційної або реальної загрози та уражень, рівня індивідуальних знань та навичок, групової злагодженості та колективної взаємодії, наявних індивідуальних та групових засобів захисту, допомоги та догляду.

Щодо видів тактичної безпеки, залежно від рівнів її забезпечення, то як зазначалося, за тактичних умов вона може бути індивідуальною (особистою), груповою і колективною. При цьому, ключовою відмінністю тактичної безпеки від інституційної безпеки полягає в тому, що вона має бути доступною одразу і безпосередньо в осередку небезпеки (ураження) на відмінність від інституційної безпеки, яка забезпечується спеціальними силами і засобами із застосуванням відповідних підрозділів і сил спеціального призначення. Тобто це безпека, що забезпечується у порядку індивідуального, групового і колективного захисту на декількох рівнях: в порядку особистої безпеки, самозахисту і самопомоги – перший рівень; в порядку безпеки, захисту і допомоги в малих групах – другий рівень; в порядку колективної безпеки, захисту і допомоги – третій рівень.

На наш погляд, існують певні відмінності між груповою і колективною тактичною безпекою, що надає підстави окремо розрізняти ці види тактичної безпеки. Так, за усталеним визначенням група – це: певна спільність осіб, які об'єднані загальними цілями, ідеєю, працею тощо; кілька людей, що перебувають разом, наближені один до одного [17]. Колектив – сукупність людей, об'єднаних спільною діяльністю, загальними інтересами, цілями, які поділяють чи мотивовані принаймні однією спільною проблемою, чи працюють ра-

зом задля досягнення спільної мети [8]. Інше тлумачення поняття колективу підкреслює, що це група людей, пов'язаних спільною працею, що належать до однієї організації, установи або підприємства тощо [7]. За визначенням М.М. Фіцули до ознак колективу слід зарахувати: наявність суспільно значимої мети; щоденну спільну діяльність, спрямовану на її досягнення; наявність самоврядування; встановлення певних психологічних відносин між членами колективу[19].

Тож, відмінності між колективом і групою умовні і найчастіше стосуються 1) налагодженої системи організації (колектив), яка функціонує на постійній основі за визначеною штатною структурою та визначеним набором завдань; 2) кількості осіб (колектив зазвичай включає більшу кількість); 3) керівництва (наявність в колективі формального керівника). На наш погляд, ключова відмінність колективу від групи – це: виконання групою тимчасових функцій, або конкретного тактичного завдання на відміну від колективу і наявність в колективі штатного, тобто формально призначеного керівника, або обраного керівного колегіального органу, тоді як в групі зазвичай достатньо умовно призначеного формального старшого групи або самовизнаного чи обраного неформального ватажка, лідера.

Щодо обґрунтування кількісних відмінностей між колективом і групою, що стосується сил оборони та безпеки за тактичних умов, то за основу такого розмежування пропонується взяти базову кількість військовослужбовців у підрозділі, де запроваджена посада командира. У нашому випадку, це посада командира відділення – найнижча посадова особа в Сухопутних військах Збройних Сил різних країн, яка здійснює командування відповідним підрозділом. Зазвичай у механізованому відділенні до 15 осіб, що може бути підставою для функціональної відповідальності за колективну тактичну безпеку в підрозділі під час виконання бойового завдання, що за функціональними обов'язками покладається на командира відділення, а на рівні окремого взводу (роті) доцільно передбачити уведення штатної посади заступника, відповідального за колективну тактичну безпеку на постійній основі, що передбачатиме зокрема такі функції, як відповідальність за безпеку під час пересувань (транспорт, пішки), під час дислокації в місті; поза містом, в умовах мінно-вибухової небезпеки тощо. Усе це дозволяє з певною умовністю розрізняти колектив і групу, а тому й ставити за можливе запропонувати відповідні рівні тактичної безпеки: індивідуальна (особиста); групова (мала тактична група); колективна (рота, взвод, відділення). Відповідно й забезпечення тактичної безпеки сил оборони, як складової воєнної безпеки на першому рівні досягається особисто; на другому – в порядку взаємодії в межах малої вогневої тактичної групи; на третьому – шляхом організації відповідних колективних заходів у відповідному військовому підрозділі.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок

Тактична безпека – це інтегроване поняття, яке одночасно є похідним від воєнної безпеки, громадської безпеки та індивідуальної безпеки особистості та відповідно, може мати три основні змістовні складові: військову (складова во-

енної безпеки), цивільну (складова громадської безпеки та безпеки особистості), а також інтегровану, що відбивається у концепцію цивільно-військової взаємодії задля забезпечення тактичної безпеки в умовах гібридної війни. Вона зумовлена перманентною потенційною і раптовою дією різних чинників, загроз і впливів, передусім тих що важко передбачити в умовах як конвенційної, так і гібридної війни і спрямована на швидке запобігання і термінове реагування на ці фактори, що передбачає комплекс дій: особистих, групових, колективних та використання відповідних засобів індивідуального, групового і колективного захисту, допомоги та догляду, що спрямовані на усунення загрозливих для життя станів, що є результатом та наслідками конвенційної, гібридної війни, а також під час повоєнного відновлення України.

Важливою складовою планування заходів з реалізації Стратегії національної безпеки України є поширення загальносуспільної культури безпеки, чітке усвідомлення перспективної моделі організації та забезпечення тактичної безпеки, розмежування її рівнів та видів для окремих категорій населення, працівників та проактивних громадян, що беруть участь у повоєнному відновленні. Запровадження заходів тактичної безпеки сприятиме забезпеченню належного рівня воєнної, громадської та особистої безпеки людини та підвищення захищеності населення від надзвичайних ситуацій та інших небезпечних подій, а також небезпек, що виникають під час або внаслідок як збройних, так і прихованих конфліктів в умовах як конвенційної, так і гібридної війни.

Ураховуючи наявність різних видів небезпеки в умовах конвенційної та гібридної війни саме для цивільного населення, що чинить спротив, перебуваючи у зоні бойових дій, або під окупацією, а також наявність різних форм цивільно-військової взаємодії окремих категорій громадян і працівників, що зазнають додаткових ризиків під час виконання професійних завдань та перебування на небезпечних територіях, що наближені до зони бойових дій, видається важливим зосередитись у подальшому на розмежуванні рівнів тактичної безпеки та виокремлення такого напряму як цивільна тактична безпека, враховуючи неоцінний український досвід застосування принципів та основних правил воєнної безпеки і військової тактики в бойових умовах для підготовки відповідних окремих категорій цивільного населення (волонтерів, водіїв, соціальних працівників, вчителів, медичних працівників, представників різних організацій та проактивних громадських структур, що беруть участь у повоєнному відновленні тощо). Усе це дозволить значно підвищити загальносуспільну культуру безпеки та ефективність відповідних тактичних заходів.

Отже, тактична безпека є інтегрованим видом безпеки, який перебуває у сфері відносин між цивільним і військовим секторами, що в перспективі може трансформуватися в концепцію цивільно-військової взаємодії щодо запобігання та реагування на різні надзвичайні ситуації та небезпечні події, налагодження ефективної взаємодії між цивільними та військовими структурами та під час виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, всеохоплюючої оборони та повоєнного відновлення за умов конвенційної і гібридної війни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Безпека людини: особливості та можливості впровадження в Україні: збірка аналітичних записок / за ред. О. Міхеєвої, С. Олійник. Київ: Представництво Фонду ім. Гайнріха Бюлля в Україні. 2021. 108 с. URL: <https://ua.boell.org/sites/default/files/2021-12/Human%20Security%20-%20Articles%20%28FINAL%29%20-%20E-VERSION%20%281%29.pdf>
2. Білял А. Гібридна війна – нові загрози, складність і «довіра» як антидот. *Nato Review*. 2021. URL: <https://www.nato.int/docu/review/uk/articles/2021/11/30/gbridna-vjna-nov-za-grozi-skladnst-dovra-yak-antidot/index.html>
3. Гончаренко О., Джангужин Р., Лисицин Е. Громадянський контроль і система національної безпеки. *Національна безпека України*. 2003. № 1. С. 39 – 46.
4. Гордієнко С. Г. Методологічні орієнтири розробки понятійно-категоріального апарату у сфері державної безпеки. *Критерії оцінки діяльності органів СБ України* : зб. наук. пр. НА СБ України. Київ, 2004. № 12. С. 140–146.
5. Гордієнко С. Г. Сутність та зміст поняття “державна безпека”. *Стратегічна панорама*. Київ, 2003. № 2. С. 114–120.
6. Забезпечення національної безпеки за основними напрямками життєдіяльності України: навч. посіб. у 2-х ч.: Ч. I / В. А. Омельчук, М. П. Стрельбицький, С. Г. Гордієнко та ін.; за заг. ред. А. М. Кислого і М. П. Стрельбицького. Київ : Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2021. 304 с.
7. Колектив // Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. 5-те вид., з дод. і допов. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
8. Колектив // Юридична енциклопедія: у 6 т. / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998-2004.
9. Корж І. Ф. Державна безпека: Методологічні підходи до системи складових поняття. *Правова інформатика*. 2012. № 4 (36). С. 69-75.
10. Корнієвський О. Концепт суспільної безпеки: сучасний науково-експертний дискурс. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2009. Вип. 21. С. 104–105.
11. Нижник Н. Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) : навч. посіб. Ірпінь: Академія ДПС України, 2000. – 304 с.
12. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 31. С. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» : Указ Президента України від 25.03.2021 №121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text>
14. Проект Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України від 29.06.2021. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/ministry/normativna-baza-mvs/proekti-normativnix-aktiv/strategiya-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu-ukrayini-zatverdzeno-vid-29062021>
15. Рекомендації Фонду національної та міжнародної безпеки при ЮНЕСКО. URL: <http://www.niisp.gov.ua>
16. Ситник Г. П., Орел М. Г. Національна безпека в контексті європейської інтеграції України: підручник / за ред. Г. П. Ситника. Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2021. 372 с.
17. Словник української мови: у 11 т. / за ред. Білодід І. Київ, 1971. Т. 2. С. 182.
18. Тихомиров Д. Щодо співвідношення соціальної та суспільної безпеки. Кримінально-правові та кримінологічні засоби протидії злочинам проти громадської безпеки та публічного порядку. Харків, 2019. С.198.

19. Фіцула М. М. Педагогіка : навч. посіб. 3-тє вид., стереотипне. Київ: Академвидав, 2009. – 560 с.
20. Храмов В. О. Безпека : юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998-2004.
21. Buzan B., Hansen L. The Evolution of International Security Studies. New York: Cambridge University Press, 2009. 384 p.
22. European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. URL: <https://www.hybridcoe.fi>
23. Gregoratti C. Human Security. *Encyclopedia Britannica*. 14 December 2018. URL: <https://www.britannica.com/topic/human-security/International-initiatives-for-human-security>
24. The National Security Act of 1947 – July 26, 1947 Public Law 253, 80th Congress; Chapter 343, 1st Session; S. 758. URL: <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/national-security-act>
25. United Nations Development Programme. Human Development Report 1994 – New Dimensions of Human Security. New York: Oxford University Press, 1994. URL: <http://www.undp.org/hdro/1994/94.htm>
26. Wragg, David W. A Dictionary of Aviation (вид. first). Osprey, 1973. с. 259. ISBN 9780850451634.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2023

Стаття рекомендована до друку 20.10.2023

Dmytro Karamyshev, 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 Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1617-3240> e-mail: dyk1vip@gmail.com

Ljudmyla Hordiienko, Candidate of Medical Sciences, Associate professor,
Head of the Department of Disaster and Military Medicine of Poltava State Medical University,
23 Shevchenko Street, Poltava, 36011, Ukraine
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2157-7573> e-mail: hordiienko.82@gmail.com

TACTICAL SECURITY AS A COMPONENT OF NATIONAL SECURITY AND COMPREHENSIVE DEFENSE UNDER THE CONDITIONS OF CONVENTIONAL AND HYBRID WARFARE

Abstract. The article examines the essence and peculiarities of the concept of tactical security as a component of national security and comprehensive defense of Ukraine under the conditions of conventional and hybrid warfare, the definition of basic conditions, principles and methodological approaches to the implementation of tactical security measures, the use of appropriate methods and means aimed at increasing the effectiveness of protection population under the influence of conventional and hybrid threats, personal, group and collective security of Ukrainian citizens. The analysis of such components of national security as “state security”, “military security”, “public security” and “individual security” was carried out.

It is proposed to introduce the concept of “tactical security” into scientific circulation, taking into account its characteristic features and levels of support.

It is emphasized that in the conditions of both conventional and hybrid warfare, unfortunately, the most vulnerable is the problem of ensuring human security, which is the result of unpredictable consequences of both overt and covert military aggression, mainly in the territories that have found themselves and are in the conditions of hostilities and temporary occupation. Attention is focused on the fact that the specified problem is intensifying and requires the development of a complex of urgent, in particular, tactical measures for its regulation with the help of both existing resource capabilities and potential, including innovative technologies, methods and means, and by combining public awareness, state regulatory mechanisms, public-private partnership, civil-military interaction and public activity and participation at the expense of proactive public structures and knowledgeable citizens, including on the basis of international experience in countering hybrid threats.

It was determined that tactical security is an integrated concept that is simultaneously derived from military security, public security and individual personal security and, accordingly, can have three main meaningful components: military (component of military security), civil (component of public security and personal security) , as well as integrated, which is reflected in the concept of civil-military interaction to ensure tactical security in the conditions of hybrid warfare. It is caused by the permanent potential and sudden action of various factors, threats and influences, especially those that are difficult to predict in the conditions of both conventional and hybrid war and is aimed at quick prevention and urgent response to these factors, which involves a complex of actions: personal, group, collective and the use of appropriate means of individual, group and collective protection, assistance and care aimed at eliminating life-threatening conditions and their consequences.

It has been noted that an important component of planning measures for the implementation of the National Security Strategy of Ukraine is the spread of a public culture of security, a clear understanding of the perspective model of the organization and provision of tactical security, delineation of its levels and types for certain categories of the population, employees and proactive citizens. The implementation of tactical security measures will contribute to ensuring an adequate level of military, public and personal human security and increasing the protection of the population from emergency situations and other dangerous events, as well as dangers arising during or as a result of both armed and covert conflicts in conditions of both conventional and hybrid warfare.

It was concluded that tactical security is an integrated type of security that is in the sphere of relations between the civil and military sectors, which in the future can be transformed into the concept of civil-military cooperation in preventing and responding to various emergency situations and dangerous events, establishing effective cooperation between civil and military structures and during the performance of tasks related to ensuring national security and comprehensive defense under the conditions of conventional and hybrid warfare.

Key words: *national security, state security, public security, military security, tactical security, conventional and hybrid warfare, hybrid threats, comprehensive defense*

In cites: Karamyshev, D. V., & Hordiienko, L. P. (2023). Tactical Security as a Component of National Security and Comprehensive Defense under the Conditions of Conventional and Hybrid Warfare. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (77), 188–205. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-11> [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Human security: features and possibilities of implementation in Ukraine: a collection of analytical notes (2021) / edited by O. Mikheeva, S. Oliynyk. Kyiv: Representation of the Fund named after Heinrich Böll in Ukraine. 108. URL: <https://ua.boell.org/sites/default/files/2021-12/Human%20Security%20-%20Articles%20%28FINAL%29%20-%20E-VERSION%20%281%29.pdf> [in Ukrainian].
2. Bilyal, A. (2021). Hybrid war - new threats, complexity and «trust» as an antidote. *Nato Review*. URL: <https://www.nato.int/docu/review/uk/articles/2021/11/30/gbridna-vjna-novzagrozi-skladnst-dovra-yak-antidot/index.html> [in Ukrainian].
3. Honcharenko, O., Dzhanguzhyn, R., & Lysytsyn, E. (2003). Civil control and the national security system. *National security of Ukraine*, 1, 39-46 [in Ukrainian].
4. Gordienko, S. G. (2004). Methodological guidelines for the development of conceptual and categorical apparatus in the sphere of state security. Criteria for evaluating the activities of the bodies of the Security Council of Ukraine: coll. of science Ave. NA SB of Ukraine. Kyiv, 12, 140–146 [in Ukrainian].
5. Gordienko, S.G. (2003). The essence and meaning of the concept of «state security». *Strategic panorama*, 2, 114–120 [in Ukrainian].
6. Ensuring national security in the main areas of life activity of Ukraine: education. manual in the 2nd part: Ch. I (2021) / V. A. Omelchuk, M. P. Strelbytskyi, S. G. Gordienko, etc.; in general ed. A. M. Kisly and M. P. Strelbytskyi. Kyiv: Interregional Academy of Personnel Management, 304 [in Ukrainian].
7. Collective (2005) // Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language / comp. and goal ed. V. T. Busel. 5th ed., with addn. and added Kyiv; Irpin: Perun, 1728 [in Ukrainian].
8. Collective // Legal encyclopedia: in 6 vols. / ed. col.: Yu. S. Shemshuchenko (rep. ed.) and others. Kyiv: Ukrainian encyclopedia named after M. P. Bazhana, 1998-2004 [in Ukrainian].
9. Korzh, I.F. (2012). State security: Methodological approaches to the system of components of the concept. *Legal informatics*, 4 (36), 69-75 [in Ukrainian].
10. Kornievsky, O. (2009). Concept of public security: modern scientific and expert discourse. *Ukrainian national idea: realities and prospects of development*, 21, 104–105 [in Ukrainian].
11. Nyzhnyk, N.R., Sytnyk, G.P., & Bilous, V.T. (2000). National security of Ukraine (methodological aspects, state and trends of development): academic. manual Irpin: Academy of the DPS of Ukraine, 304 p. [in Ukrainian].
12. On the national security of Ukraine: Law of Ukraine dated June 21, 2018 No. 2469-VIII. Information of the Verkhovna Rada (VVR). 2018. No. 31. P. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [in Ukrainian].
13. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated March 25, 2021 «On the Military Security Strategy of Ukraine»: Decree of the President of Ukraine dated March 25, 2021 No. 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text>
14. Draft Strategy of Public Safety and Civil Defense of Ukraine dated 06/29/2021. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/ministry/normativna-baza-mvs/proekti-normativnix-aktiv/strategiya-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu-ukrayini-zatverdzeno-vid-29062021> [in Ukrainian].
15. Recommendations of the Fund for National and International Security at UNESCO. URL: <http://www.niisp.gov.ua> [in Ukrainian].
16. Sytnyk, G. P., & Orel, M. G. (2021). National security in the context of the European integration of Ukraine: a textbook / edited by G. P. Sytnyk. Kyiv: Interregional Academy of Personnel Management, 372 [in Ukrainian].

17. Dictionary of the Ukrainian language: in 11 volumes (1971) / edited by Bilodid I. Kyiv, 2, 182. [in Ukrainian].
18. Tikhomirov, D. (2019). Regarding the relationship between social and public security. *Criminal law and criminological means of combating crimes against public safety and public order*. Kharkiv, 198 [in Ukrainian].
19. Fitsula, M. M. (2009). Pedagogy: teaching. manual 3rd ed., stereotyped. Kyiv: Akademvydav, 560 [in Ukrainian].
20. Khramov, V. O. (1998-2004). Security: a legal encyclopedia: in 6 volumes / editor. col.: Yu. S. Shemshuchenko (rep. ed.) and others. Kyiv: Ukrainian encyclopedia named after M. P. Bazhana, [in Ukrainian].
21. Buzan, B., & Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. New York: Cambridge University Press, 384 p. [in English] [in English].
22. European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. URL: <https://www.hybridcoe.fi> [in English] [in English].
23. Gregoratti, C. Human Security. *Encyclopedia Britannica*. 14 December 2018. URL: <https://www.britannica.com/topic/human-security/International-initiatives-for-human-security> [in English].
24. The National Security Act of 1947 – July 26, 1947 Public Law 253, 80th Congress; Chapter 343, 1st Session; S. 758. URL: <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/national-security-act> [in English].
25. United Nations Development Programme. Human Development Report 1994 – New Dimensions of Human Security. New York: Oxford University Press, 1994. URL: <http://www.undp.org/hdro/1994/94.htm> [in English].
26. Wragg, David W. (1973). *A Dictionary of Aviation* (вид. first). Osprey, 259. ISBN 9780850451634 [in English].

The article was received by the editors 20.09.2023

The article is recommended for printing 20.10.2023

КЕРІВНИЦТВО ДЛЯ АВТОРІВ

Загальна інформація

Збірник наукових праць України категорії «Б» фаховий з державного управління, спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування» (наказ Міністерства освіти і науки України від 09.08.22 №724).

Видається на базі Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н.Каразіна з метою створення умов для якісної публічної комунікації вчених стосовно питань розвитку системи державного управління та місцевого самоврядування: економічні, правові, політичні, соціологічні, філософські, освітянські, соціальні аспекти.

Збірник наукових праць «Теорія та практика державного управління» має статус відкритого доступу й розміщено на платформі «Наукова періодика України» в Національній бібліотеці України імені В. І. Вернадського НАН України, у Google Scholar і Index Copernicus International (Республіка Польща).

Автори несуть відповідальність за зміст публікації і заявляють, що це їх власна робота, і результати раніше не публікувалися.

Редакційна колегія журналу «Теорія та практика державного управління» не несе відповідальності за зміст статей та може не поділяти думку автора.

Факт подачі статті до Збірника «Теорія та практика державного управління» автоматично засвідчує і те, що автор висловлює згоду з:

- 1) чинною в нашому журналі редакційною політикою,
- 2) етичними принципами рецензування й редагування статей,
- 3) політикою відкритого доступу,
- 4) положеннями про авторські права та про конфіденційність, які прийняті в університеті.

Усі отримані статті проходять перевірку на антиплагіат у деяких технічно і юридично доступних видавцеві електронних системах перевірки. Така перевірка відбувається до рецензування і до прийняття рішення про друк.

Статті автоматично відхиляються, якщо вони не відповідають профілю журналу, або оформлення не відповідає вимогам.

Якщо авторський оригінал статті написано українською мовою, необхідно подати її на-зв, анотацію, ключові слова та повні імена авторів англійською мовою.

Стаття надсилаються електронною поштою на адресу: tpdu_journal_idu@karazin.ua

Подання рукопису безкоштовне.

Вимоги до статті

Для забезпечення швидкого та якісного опрацювання поданих на розгляд статей вони повинні відповідати вимогам, зазначеним нижче:

- 1) науковий стиль викладу (точність, логічність, лаконічність суджень, зрозумілість, зв'язаність структурних і логічних блоків, цілісність, завершеність) матеріалу.
- 2) стаття має відповідати науковим пріоритетам журналу;
- 3) стаття має враховувати провідні сучасні публікації з відповідної проблематики;

4) обсяг основного тексту статті (без урахування анотації, відомостей про авторів, бібліографії та інших метаданих) повинен становити не менше 25 та не більше 35 тис. знаків (з пробілами);

5) стаття має бути актуальною, мати чіткі елементи новизни і/або практичної корисності, відображати постановку завдання (проблеми), огляд та критичний аналіз досвіду вивчення чи публічного регулювання за обраною темою, містити підходи та інструментарій дослідження; описувати дослідницькі результати та висновки, відповідати технічним вимогам;

6) частка прямих запозичень/цитувань має становити не більше 10% основного тексту статті, за умови оформлення цитат згідно із загальноприйнятими правилами. Усі тексти перевіряються спеціальними системами на антиплагиат;

7) список літератури має містити щонайменше 20 джерел. Не менше 90% усіх цитованих джерел мають становити посилання на оригінальні українські та закордонні (окрім публікацій з країни-агресора!) наукові статті та експертні доповіді. До списку літератури не включаються: газетні нотатки без вказівки автора, посилання на сайти без вказівки конкретного матеріалу (посилання на такі джерела даються в підрядкових нотатках).

Статті, які не відповідають цим вимогам, до розгляду не прийматимуться.

Законом України «Про вищу освіту» не допускається використання даних, які було представлено у захищених дисертаційних дослідженнях, а також опублікованих раніше статтях.

Деталі і умови «Доброчесна публікація: міжнародні стандарти для авторів», які прийняті у Каразінському університеті і якими керується наша редакція – доступні за посилання: <https://drive.google.com/file/d/12ry7pHRWakDLuuVxTMUr6gXQMTQsg3yW/view>

Структура

Кожна стаття повинна містити такі основні частини: анотація, ключові слова, вступ, огляд літератури, мета статті, опис даних та методології, основні результати дослідження, висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень, список використаних джерел.

В анотації коротко вказуються дослідницькі питання та гіпотези, дані, основні методи та результати дослідження, структурувавши як статтю (не менше, ніж 1800 знаків). Після анотації автор має зазначити не більше семи ключових слів.

Текст статті:

- Формат – А4, береги – 2 см у усіх боків, абзац – 1,25 см, міжрядковий інтервал – 1,5 (для таблиць і рисунків 1,0 міжрядковий інтервал), шрифт – Times New Roman, кегль основного тексту статті – 14, графіки та таблиці розміщені безпосередньо у тексті – 12-14 кегль;

- Вирівнювання тексту – по ширині. Орієнтація – книжкова;

- Матеріали збережені та підготовлені у форматі Microsoft Word (*.doc або *.docx);

- Переклад тексту засобами онлайн-сервісів без наступної вичитки і обробки перекладу є неприпустимими;

- Формули й обчислення, рівняння та інші математичні розрахунки, наведені для обґрунтування та підтвердження результатів дослідження, мають бути включені до тексту статті з використанням Microsoft Equation;

- Графіки, формули, таблиці необхідно пронумерувати арабськими цифрами послідовно за кожним видом інформативного матеріалу з наведенням відповідних посилань на них у тексті, наприклад, (рис. 2), формула (1), (табл.5);

- До переліку посилань обов'язково повинна бути включена література за останні п'ять років, у тому числі закордонна (не менше 20%), а сам перелік повинен містити не менше ніж 20 посилань;

- Якщо рукопис статті підготовлено декількома авторами, обов'язково слід вказати кореспондуючого автора (*corresponding author*) для оперативного зв'язку з редакцією у разі виникнення питань.

Наукове видання

**ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Збірник наукових праць

Випуск 2 (77) / 2023

Українською та англійською мовами

Заснований у 2003 р.

Відповідальний за випуск
доктор наук з державного управління, професор
Коваленко Микола Миколайович

Комп'ютерна верстка *К. І. Кохно*

Підписано до друку 20.10.2023. Формат 70x100^{1/16}. Папір офсетний.
Гарнітура PT Serif. Друк цифровий. Умов. друк. арк. 14,43. Обл.-вид. арк. 14,9.
Наклад 50 прим. Зам.

Видавець і виготовлювач
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна
61022, Харків, майдан Свободи, 4.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3367 від 13.01.09