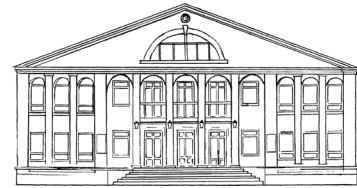


Держава та регіони

Серія: Публічне управління
і адміністрування
2023 р., № 1 (79)



Науково-виробничий журнал виходить щоквартально

Голова редакційної ради: О. В. Покатаєва,
доктор економічних наук, доктор юридичних наук,
професор

Редакційна рада:

Кіктенко О. В., доктор наук з державного управління, доцент
Руденко О. М., доктор наук з державного управління, доцент

Головний редактор:

Покатаєв П. С., доктор юридичних наук, доктор наук з державного управління, професор

Редакційна колегія:

Горник В. Г., доктор наук з державного управління, доцент
Заблоцький В. В., доктор наук з державного управління, професор
Колтун В. С., доктор наук з державного управління, доцент
Латинін М. А., доктор наук з державного управління, професор
Лозинська Т. М., доктор наук з державного управління, професор
Рингач Н. О., доктор наук з державного управління,
старший науковий співробітник
Хожило І. І., доктор наук з державного управління, доцент
Роман Грмо, Assoc.prof., PaedDr. Ing., PhD., MBA

Відповідальний редактор: С. В. Белькова

Редактори: А. О. Бессараб, В. Ю. Петрова

Технічний редактор: Ю. В. Волошина

Дизайнер обкладинки: Я. В. Зоська

Журнал включено
до Переліку наукових фахових видань України
(категорія «Б») з публічного управління
(спеціальність: 281. Публічне управління та
адміністрування) відповідно до Наказу МОН
України від 29.06.2021 № 735 (Додаток 4)

Журнал включено до міжнародної
наукометричної бази Index Copernicus
International (Республіка Польща)

Засновник:

Класичний приватний університет

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації:

КВ № 24855-14795 ПР від 17.05.2021 р.



Видавництво та друк –

Видавничий дім «Гельветика»

65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1
Телефони +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7623 від 22.06.2022 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету

21.12.2022 р., протокол № 5

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора
і редакції. При передрукуванні посилання на журнал
"ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ. ПУБЛІЧНЕ
УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ" обов'язкове.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки,
яких він припустився.

Статті у виданні перевірені на наявність плагіату
за допомогою програмного забезпечення
StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

Адреса редакції:

Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 02.01.2023.

Підписано до друку 12.01.2023.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0323/153.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Даміров Наміг Рафіг огли

ЗАПРОВАДЖЕННЯ МОДЕЛІ NEW PUBLIC MANAGEMENT В СИСТЕМУ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ..... 6

О. І. Пархоменко-Куцевіл

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ
ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ13

Н. В. Цигилик

ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТНОСТІ НАПРЯМІВ РЕФОРМУВАННЯ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ19

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

М. А. Аніщенко

ДОСЛІДЖЕННЯ ЧИННИКІВ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ
В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ТА САМОВРЯДНОГО УПРАВЛІННЯ
СФЕРОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я..... 25

О. А. Галич, О. С. Демидкін

МОДЕЛЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ
МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ.....31

І. П. Динник

КОМУНІКАТИВНІ ЗАСОБИ ПЕРСВАЗІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ
УПРАВЛІНСЬКОГО ВПЛИВУ ЛІДЕРА..... 38

К. Р. Зоренко

ВЗАЄМОДІЯ БІЗНЕС-СТРУКТУР З ОРГАНАМИ ВЛАДИ І СУСПІЛЬСТВА
В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ОПТИМІЗАЦІЇ..... 43

Т. М. Лозинська, О. С. Яковлєва

ОЦІНЮВАННЯ ПРОЗОРОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ
УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ..... 49

І. В. Соколова, Т. В. Вовк

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ЕКОЛОГІЧНОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ..... 56

Н. О. Черевко

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ62

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Л. І. Бондаренко

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО ОЦІНЮВАННЯ
УПРАВЛІНСЬКОЇ ЗРІЛОСТІ СТРУКТУРНИХ ПІДРОЗДІЛІВ
ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....69

М. О. Лазор

ПРИНЦИП ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ, КОМПЕТЕНТНОСТІ, ІНІЦІАТИВНОСТІ,
ЧЕСНОСТІ, ВІДДАНOSTІ СПРАВІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ
ТА РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ.....79

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Д. В. Єрьомка, М. Г. Табацький

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ НАЛАГОДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	85
--	----

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Т. М. Загола

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЛОБАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	93
--	----

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

З. В. Гбур

ЗАРОДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ.....	100
---	-----

К. Д. Ніколаєв, С. В. Чуб

ОСОБЛИВОСТІ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	106
---	-----

К. М. Майстренко

ЕФЕКТИВНІСТЬ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПІДТРИМЦІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ.....	112
---	-----

Р. В. Шевчук

ПРОБЛЕМИ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я.....	117
---	-----

Т. Л. Шестаковська

ПУБЛІЧНИЙ АУДИТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	124
--	-----

Ю. П. Харченко

РОЛЬ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ У ФОРМУВАННІ ЦИФРОВОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ.....	130
--	-----

М. П. Стівбан

ЗАКОНОДАВЧИЙ УСТРІЙ ЩОДО СТВОРЕННЯ ТА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПІТАЛЬНИМИ ОКРУГАМИ.....	135
---	-----

Д. Ф. Тишко

ІДЕНТИФІКАЦІЯ СИМПТОМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МЕДИЧНОГО ТУРИЗМУ.....	143
--	-----

О. В. Кравцов

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ МОДЕЛІ ДЕРЖАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ПРОБЛЕМНОГО ПІДХОДУ: ФЕНОМЕН ЦИФРОВОЇ РЕЗИЛЬЄНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СТРУКТУР.....	149
--	-----

С. О. Лисенко

АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	155
---	-----

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Damirov Namig</i> INTRODUCTION OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT MODEL INTO THE SYSTEM OF PUBLIC MANAGEMENT IN WARTIME CONDITIONS.....	6
<i>Parkhomenko-Kutsevil O. I.</i> THEORETICAL PRINCIPLES OF REFORMING THE HEALTH CARE SYSTEM IN WARTIME CONDITIONS.....	13
<i>Tsygulyk N. V.</i> PRIORITY DETERMINATION OF CIVIL SERVICE REFORM DIRECTIONS IN UKRAINE.....	19

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Anishchenko M. A.</i> STUDY OF THE FACTORS OF CORRUPTION RISKS IN THE SYSTEM OF STATE AND LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT IN THE SPHERE OF HEALTH CARE.....	25
<i>Halych O. A., Demydkin O. S.</i> MODEL OF ENSURING INFORMATION SECURITY SYSTEM OF THE LOCAL AUTHORITIES.....	31
<i>Dynnyk I. P.</i> COMMUNICATIVE MEANS OF PERSUASION AS A TOOL OF MANAGERIAL INFLUENCE OF THE LEADER.....	38
<i>Zorenko K. R.</i> INTERACTION OF BUSINESS STRUCTURES WITH AUTHORITIES AND SOCIETY IN UKRAINE AND WAYS OF ITS OPTIMIZATION.....	43
<i>Lozynska T. M., Yakovleva O. S.</i> EVALUATION OF THE TRANSPARENCY OF LOCAL GOVERNMENT ACTIVITIES IN THE CONTEXT OF IMPROVING THE ELECTRONIC GOVERNANCE MECHANISM.....	49
<i>Sokolova I. V., Vovk T. V.</i> MAIN APPROACHES TO THE ANALYSIS OF MECHANISMS OF THE STATE MANAGEMENT OF ENVIRONMENTAL EDUCATION IN UKRAINE.....	56
<i>Cherevko N. O.</i> STATE REGULATION LABOR RELATIONS IN UKRAINE.....	62

PUBLIC SERVICE

<i>Bondarenko L. I.</i> THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACH TO ASSESSING THE MANAGEMENT MATURITY OF STRUCTURAL UNITS OF EXECUTIVE BODIES.....	69
<i>Lazor M. O.</i> THE PRINCIPLE OF PROFESSIONALISM, COMPETENCE, INITIATIVE, HONESTY, AND DEDICATION: THEORETICAL AND LEGAL APPROACHES AND CURRENT REALITIES.....	79

LOCAL SELF-GOVERNMENT

Yeromka D. V., Tabatskyi M. H.

PROBLEMATIC ASPECTS OF ESTABLISHING INTERACTION BETWEEN PUBLIC ADMINISTRATION BODIES AND INSTITUTIONS OF CIVIL SOCIETY.....	85
---	----

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY AND PROTECTION OF PUBLIC ORDER

Zahola T. M.

MODERN PROBLEMS OF ENSURING GLOBAL SECURITY IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION	93
---	----

CURRENT PROBLEMS IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Gbur Z. V.

THE ORIGIN OF THE PENSION FUND INSTITUTE IN UKRAINE AND EUROPEAN COUNTRIES.....	100
--	-----

Nikolaiev K. D., Chub S. V.

FEATURES OF ADMINISTRATIVE DECISION-MAKING IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY.....	106
--	-----

Maistrenko K. M.

EFFICIENCY OF STRATEGIC PLANNING IN PROVIDING SOCIAL SECURITY AND SUPPORTING EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES.....	112
---	-----

Shevchuk R. V.

PROBLEMS OF INTERNATIONAL COOPERATION IN PUBLIC HEALTH CARE MANAGEMENT.....	117
--	-----

Shestakovska T. L.

PUBLIC AUDIT AS A TOOL FOR ENSURING TRANSPARENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS.....	124
--	-----

Kharchenko Yu. P.

THE ROLE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN SHAPING THE DIGITAL DEVELOPMENT OF TERRITORIAL AND ECONOMIC SYSTEMS.....	130
--	-----

Stovban M. P.

LEGISLATIVE FRAMEWORK FOR THE ESTABLISHMENT AND STATE REGULATION OF HOSPITAL DISTRICTS.....	135
--	-----

Tyshko D. F.

IDENTIFICATION OF SYMPTOMS OF THE STATE POLICY OF ENSURING THE DEVELOPMENT OF MEDICAL TOURISM.....	143
---	-----

Kravtsov O. V.

CONCEPTUALIZATION OF THE NATIONAL MODEL OF STATE-BUILDING PROCESSES IN UKRAINE BASED ON A PROBLEM APPROACH.....	149
--	-----

Lysenko S. O.

ANALYSIS OF STATE POLICY IN THE FIELD OF INFORMATION SUPPORT OF PUBLIC ADMINISTRATION.....	155
---	-----

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.1.1>

Даміров Наміз Рафіг огли

<https://orcid.org/0000-0001-9858-243X>

аспірант Міжрегіональної Академії управління персоналом

ЗАПРОВАДЖЕННЯ МОДЕЛІ NEW PUBLIC MANAGEMENT В СИСТЕМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ

У статті проаналізовані основні підходи до моделі New Public Management. Зауважено, що головним позитивним ефектом від реалізації принципів New Public Management в системі публічного управління для населення є підвищення чутливості держави до її потреб, підвищення якості державних послуг, можливість здійснення громадського контролю за діяльністю держави та економія витрат громадян як платників податків на її забезпечення. В умовах воєнного часу, обмеженості фінансових ресурсів запровадження моделі New Public Management є доцільним, адже частину функцій можна делегувати приватним установам. Водночас, зауважено, що New Public Management не є якоюсь єдиною концепцією. Це об'єднання пропозицій щодо реформування публічного управління навколо ідеї наближення менеджменту у громадському секторі до методів, прийнятих у бізнес-середовищі. До основних аспектів New Public Management слід віднести: підвищення прозорості бюджетів, з прив'язкою витрат до результатів діяльності, а не до ресурсів; результати при цьому мають бути подані у вигляді кількісних показників ефективності та продуктивності; система організацій громадянського суспільства є ланцюжком агентських відносин та мережі контрактів, що забезпечують зв'язок стимулів з результатами діяльності; трансформація процесу надання послуг шляхом впровадження ринкових форм організації замість традиційних вертикальних функціональних структур; створення конкурентного середовища постачальників послуг, в тому числі конкуруючих між собою державних установ, приватних фірм та некомерційних організацій та ін. Запропоновано, що модель New Public Management може бути запроваджена з урахуванням вже існуючої системи публічного управління та тих реформ, які були реалізовані. Так, в умовах воєнного часу потребує зменшення кількості державних структур та державних службовців, оскільки змінюють пріоритети публічного управління – зокрема на формування обороноздатності держави та посилення системи національної безпеки. Переведення деяких послуг в систему платних та делегування функцій держави приватним організаціям.

Окремо можна розглянути можливість переведення системи управління персоналом публічного управління до приватних організацій. Так, відбір кадрів, їх розвиток, підвищення кваліфікації, оцінювання кадрів може здійснювати приватні організації, які мають відповідну акредитацію.

Ключові слова: публічне управління, реформування, модернізація, моделі публічного управління, New Public Management, оптимальність, ефективність публічного управління.

Постановка проблеми. Проблеми реформування системи публічного управління має подвійну природу. З одного боку, це – відповідь на глобальні виклики XXI ст.; з іншого – нагальна необхідність вирішення питань, пов'язаних із приведенням у відповідність нових реалій у сфе-

рі ринкової економіки та принципів демократизації суспільного життя з новаціями державного устрою країни. На сьогодні система публічного управління потребує більшої гнучкості, а також вирішення проблем в умовах обмеженості інформації, а також в екстремальних умовах.

Тому виникла потреба у реформуванні системи публічного управління відповідно до нових умов життєдіяльності українського суспільства в умовах воєнного часу. У зв'язку з цим, пропонуємо здійснити аналіз використання моделі New Public Management в систему публічного управління в умовах воєнного часу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реформування, трансформації, розвитку, удосконалення сучасних моделей публічного управління, аналіз світових моделей публічного управління, запровадження цифровізації в систему публічного управління, трансформація методів бізнес-адміністрування в сучасний державний менеджмент аналізують політологи, юристи, економісти, фахівці з державного управління, у тому числі: І. Аль-Атті, О. Амосов, О. Антонова, А. Білоус, Ю. Битяк, О. Борисенко, К. Ващенко, Н. Гавкалова, Н. Гончарук, Ю. Ковбасюк, О. Пархоменко-Куцевіл, С. Сergyгін, І. Сурай, Ю. Сурмін, О. Суший, І. Тютюник та ін. Разом з тим, відсутні системні дослідження запровадження моделі New Public Management в систему публічного управління в умовах воєнного часу.

Метою статті є здійснення системного аналізу запровадження моделі New Public Management в систему публічного управління в умовах воєнного часу.

Виклад основного матеріалу. New Public Management (NPM) – це сучасна модель реформування громадського управління. Більш ніж у 70 країнах світу проводяться реформи на принципах NPM. У тому числі і більшість економічно розвинених країн світу, які також найбільш далеко просунулися в питаннях організації публічного управління, як на державному, так і муніципальному рівнях. Ідея NPM виникла в кінці 80-х років і стала користуватися попитом у таких країнах, як Великобританія, Австралія, США, Канада. В останні 15–20 років відбувалося її становлення та апробація. New Public Management з'являється на початку 1990-х років. На думку М. Барзлея, вона була придумана політологами для «структурування наукової дискусії про сучасні зміни в організації та управлінні виконавчою владою» [1, с. 15]. Ідея реформ полягала у підвищенні інноваційної спрямованості системи державного управління, подоланні негативних сторін традиційної бюрократії, скорочення витрат на утримання державного апарату та приведення його у відповідність до вимог ринкової ефективності.

Модель New Public Management передбачає кардинальний перегляд місця держави у житті суспільства: держава виявлялася не домінуючою по відношенню до нього суб'єктом, що реалізує переважно функції контролю та нагляду, а «таким, що служить, основною функцією якого є виробництво суспільно значимих послуг» [2, с. 48]. При цьому поняття «державні послуги» об'єднували діяльність держави, пов'язаної із забезпеченням захисту життя населення: правоохоронна діяльність, військова оборона, забезпечення протипожежної безпеки тощо.

Головним позитивним ефектом від реалізації принципів NPM-моделі в системі публічного управління для населення є підвищення чутливості держави до її потреб, підвищення якості державних послуг, можливість здійснення громадського контролю за діяльністю держави та економія витрат громадян як платників податків на її забезпечення.

Впровадження принципів New Public Management справді сприяло підвищенню економічної ефективності держави, забезпечення її інформаційної відкритості, гнучкості та «маневреності» в освоєнні інновацій та змін [3, с. 189]. Але водночас NPM-модель таїла у собі всі ризики «раціональної» держави, пов'язані з загрозою втрати її легітимності та здатності зберігати контроль держави за стратегічно важливими для забезпечення розвитку й безпеки сферами [4, с. 7].

Загальні принципи організації публічного управління в рамках моделі «New Public Management» були сформульовані відомими ідеологами і практиками цих реформ Д. Осборном і Т. Геблером, які вони назвали принципами оновлення сучасних систем публічного управління. До таких принципів слід віднести наступні: 1) розвивати конкуренцію між постачальниками (виробниками, постачальниками) громадських послуг; 2) розширювати права громадян, передаючи контроль за діяльністю урядових установ із рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам; 3) оцінювати роботу закладів не за витратами, а за виходами, результатами; 4) керуватися метою (місією), а не законами і правилами; 5) перетворювати клієнтів у вільних споживачів, надаючи їм вибір – між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла і т. п. Переосмислити саме поняття «клієнт державної організації»; 6) попереджувати виникнення проблем; 7) заробляти більше, ніж витрачати; 8) децентралізувати

управління, вносити в роботу дух співробітництва і взаємодопомоги; 9) віддавати перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними; 10) зосередитися не стільки на надання послуг, скільки на стимулювання (каталіз) вирішення виникаючих у суспільстві проблем усіма секторами – державним, приватним і некомерційним. Вищевикладені принципи і характерні риси дозволяють зробити висновок про те, що в реформах нового державного менеджменту домінують дві тенденції: економічна маркетизація і організаційна дебюрократизація [5].

Відповідно до концепції New Public Management за державним апаратом закріплювалася функція формування суспільного замовлення на виконання приватним сектором на правах аутсорсингу. Цей підхід вимагав застосування принципово іншого методу бюджетування, а саме – переходу від бюджетування за видатками до системи бюджетування, орієнтованої на результат. Тому реформа публічного управління включає, в тому числі, бюджетну реформу, метою якої є зниження жорсткого контролю, розширення фінансової автономії відомств. Проте межа між бюджетуванням, орієнтованим на результат, і плановою економікою досить складно дотриматися.

Відповідно до концепції New Public Management підвищення ефективності публічного управління можливе за рахунок інструментів, властивих приватному сектору. І хоча діяльність державних структур неможливо оцінити за допомогою одного критерію (за аналогією з комерційними підприємствами, де таким критерієм є прибуток) через складність об'єкта управління та завдань, що стоять перед урядами, це не означає, що державні органи влади «не може бути більш «підприємницьким». Економічна ефективність передбачає зменшення витрат на державний апарат за рахунок його скорочення, реструктуризації та маркетизації; перегляд обов'язків держави та відмова від деяких з таких функцій, пов'язаних, перш за все, з соціальним забезпеченням населення; пошук більш ефективних з точки зору співвідношення вартості та кінцевого результату способів виробництва послуг (зростання контрактної системи в межах державної служби; передача низки державних функцій приватним підприємствам; запровадження режиму платності низки послуг споживачам); скорочення витрат проведення самих реформ.

Модель New Public Management – підприємницька за своєю суттю і передбачає використання ресурсів новими способами задля максимізації продуктивності і ефективності. «Дух підприємництва» трансформує публічний сектор навколо низки уявлень. Зокрема, це – управління іншими, а не виконання їхніх функцій; інтенсивна орієнтація на споживача, можливість вибору на засадах конкуренції; організація через постановку завдань, а не формулювання правил; інвестування в результати, а не наміри; перевага заохоченню як результату підприємництва замість бюрократичних витрат. Прагнення профілактики, ніж лікування зумовлює необхідність децентралізації організацій та посилення спільної роботи з метою досягнення змін шляхом ринковоорієнтованих намірів [5]. Іншими словами, на відміну від «старого публічного менеджменту» (або публічного адміністрування) «новий публічний менеджмент» зміщує акцент з функцій, виконання завдань у бік підрядних робіт, доручень, а бюрократія та ієрархія поступається мультипрофесійним командам з повноваженнями ухвалювати рішення, виконувати організаційну роботу та здійснювати контроль згідно з реалізованим проектом. Критерієм економії та ефективності є задоволення споживача [6].

New Public Management підкреслює необхідність перетворення великих бюрократичних структур в напіваавтономні агентства, що відрізняються високим ступенем рухливості, здібністю до конкуренції і схильністю ухвалювати ризиковані рішення. Проте, існують суперечливі думки щодо можливостей розвитку конкурентоспроможності між державними установами, оскільки поряд зі стимулюючим ефектом існують і негативні наслідки, які витікають з відмінності державних і комерційних організацій. Це, перш за все, відсутність повноцінного механізму регулювання ринку державних послуг внаслідок неринкового ціноутворення і неможливості застосування звичайних маркетингових інструментів до їх виробництва і просування як різновиду колективних благ. По-друге, обмеженість конкурентного регулювання якості послуг внаслідок об'єктивної спеціалізації державних установ і економічної недоцільності дублювання їх функцій. Тому наголошується на необхідності відокремлення комерційних функцій від некомерційних, політикоконсультативних функцій – від надання послуг у сфері регуляторних функцій державних органів [7].

Привнесення методів управління приватного бізнесу і сприймання діяльності держави як процесу надання послуг населенню сприяє розгортанню досі нетипових для публічного управління таких ознак: регіональний та муніципальний маркетинг (маркетинг землі, маркетинг житла, маркетинг територій господарської забудови, маркетинг інвестицій, туристичний маркетинг), інновативність, командні технології менеджменту, вимірювання досягнень, реінжиніринг бізнес-процесів в державних установах (періодичний перегляд функцій і сталих способів вирішення завдань), «нова звітність». Менеджеріальні методи спираються на принципи децентралізації і деконцентрації як делегування відповідальності незалежним агентам, створення багато чисельних незалежних агентств і ослаблення ієрархічних зв'язків задля конкуренції в державному управлінні. Хоча запровадження цих принципів породжує нові проблеми, тим не менш вони широко використовуються в сучасних адміністративних реформах. Зміна відносин з навколишнім середовищем підвищує роль і значення стратегічного планування, державного маркетингу, механізмів вироблення і здійснення стратегії надання послуг населенню, формування нової креативної організаційної культури зі спільним розумінням перспектив розвитку організації [8].

На підставі узагальнення основні умови і ознаки функціонування моделі New Public Management у публічному управлінні слід згрупувати у такі блоки:

- приватизація зорієнтованих на ринок державних підприємств та напрямів діяльності держави (державні функції передаються приватним структурам за договірними угодами або на основі державнопартнерських відносин);

- зорієнтованість на клієнта (оперативне й гнучке реагування на потреби замовників і користувачів державних послуг, максимальне задоволення їх запитів);

- децентралізація управління (фінансами, персоналом, якістю робіт; делегування владних повноважень і відповідальності з центрального на нижчі рівні державного управління, активізація діяльності місцевих органів влади та недержавних організацій у розробленні й виконанні стратегічних цілей державної політики; встановлення через систему оцінки результатів діяльності персональної відповідальності за якість управління; наділення низових ланок владними повноваженнями для ефективного ухвалення

рішень та розв'язання проблем місцевого значення; скорочення чисельності штату державних службовців, підвищення відповідальності організацій за досягнення результатів);

- кардинальна зміна цілей і змісту діяльності державних установ, спрямованість не на виконання правил, інструкцій, циркулярів, а на досягнення визначених результатів (функціонування держустанов в умовах ринку через конкуренцію, вибір клієнта через проведення тендерів та ін.; розширення сфери їхньої відповідальності; широке впровадження стратегічного планування та інших інновацій) [7; 9].

В управлінській практиці таких зарубіжних країн як США, Великобританія, Нова Зеландія, Ірландія досить розповсюдженою формою державно-приватного партнерства стала приватизація державних послуг які надаються населенню. Досвід приватизації державних послуг у Великобританії показав, що приватний сектор може надавати публічні послуги значно ефективніше і швидше ніж державні служби вже хоча б тому, що будучи комерційним сектором, він зацікавлений виконати їх з прибутком для себе. Сьогодні у Великій Британії існують так звані «державно-приватні товариства» (Public-Private Partnership), які займаються вивезенням побутового сміття, інспектують дорожній рух, несуть службу з охорони аеропортів та залізничних колій, обслуговують тюрми та здійснюють лікарняні послуги. У результаті, громадяни стали отримувати більш продуктивні і дешевші державні послуги, оскільки з'явився конкурентний ринок державних послуг [10].

Принцип «єдиного вікна» використовується з ціллю оптимізації обробки запитів громадян, клієнтів, силових структур та інших органів. Головною ідеєю «єдиного вікна» є скорочення працівників, які спілкуються з клієнтом в процесі прийняття і обробки його замовлення. Саме це і відображається у назві принципу, коли користувач звертається до «єдиного вікна» на будь-якому етапі спілкування з компанією – оформлення документів, отримання довідки, видача товару або якийсь інший вид взаємодії. Даний принцип економить як час очікування клієнта, так і гроші на утримання додаткових працівників. Для ефективного впровадження цього принципу необхідно спростити бюрократичні процедури, покращити комп'ютеризацію управлінських процесів, прискорити взаємодію між окремими державними структурами, а також додатково навчити їх працівників. Принцип якості в менеджменті

є новою культурою обслуговування. Цей принцип має на меті, в першу чергу, знизити вартість наданих публічних послуг, визначити задоволеність громадян державними послугами та збільшити зацікавленість державних службовців кінцевими результатами своєї діяльності [11].

На початку 80-х рр. деякі федеральні агентства США, щоб послабити соціальну напругу через неефективну діяльність держави, почали експеримент з використання принципів якості. Використовуючи досвід таких великих компаній, як Ford Motors, Harley Davidson, IBM, NASA, армійські підрозділи, податкові відомства та інші агентства почали використовувати методики і інструменти якості з метою перепланування своєї роботи. Так, у 1987 р., в одному з Центрів податкового управління при Міністерстві фінансів США, було прийнято рішення про застосування принципу якості в менеджменті. Симулом до цього стала стурбованість керівництва в неефективній взаємодії між вищим керівництвом і працівниками організації. Після того, як група із представників вищого керівництва Центру пройшла навчання на курсах управління якістю, вони самостійно розробили власний дводенний курс навчання «Розуміння потреб споживача». Під час навчання кожен учасник визначав хто його споживачі, їх вимоги, і схематично уявляв процес взаємодії з ними. Від усіх слухачів курсів вимагалось також розробити план з покращення послуг, що надаються населенню. Головними завданнями Центру стали: залучення кожного працівника в процес прийняття рішень, фокус на споживача і постійне покращення взаємостосунків з ним. З метою залучення працівників у вирішенні

завдань забезпечення якості при оцінці і відборі працівників для просування їх на керівні посади, в Центрі була використана методика 360 градусів, застосовувалась система визнання і винагороди працівників за вклад в покращення якості послуг, заохочувалась участь в зібраннях, радах, урочистих святкуваннях досягнень. Організаційною формою залучення працівників у покращення якості процесу управління стали крос-функціональні команди, що об'єднували як представників керівництва, так і службовців. Метою роботи таких команд було вирішення певних проблем. Наприклад, одна з команд розробила рекомендації по покращенню процесу переписки з платниками податків. Була підвищена своєчасність відправки і обробки кореспонденції. Центром була організована служба роботи з споживачами, за допомогою якої платники податків могли отримати персональну консультацію з певних проблем. Також були дороблені і покращені інструкції для платників податку, в результаті чого відсоток помилок при заповненні декларацій зменшився [12].

Проведений аналіз дає підстави виокремити наступні основні інструменти реалізації моделі New Public Management (табл. 1).

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що модель New Public Management в Україні може бути запроваджена з урахуванням вже існуючої системи публічного управління та тих реформ, які були реалізовані. Так, в умовах воєнного часу потребує зменшення кількості державних структур та державних службовців, оскільки змінюють пріоритети публічного управління – зокрема на формування обороноздатності держави та посилення системи національної

Таблиця 1

Інструменти реалізації моделі New Public Management

Напрями	Інструменти
Скорочення масштабів та ресурсів публічного управління	приватизація; реструктуризація; дерегуляція; скорочення видатків на утримання державного апарату; перегляд обов'язків держави та делегування деяких обов'язків, пов'язаних із соціальним забезпеченням населення
Удосконалення механізмів управління державними фінансами	конкурсний тендер; контрактна система всередині державного апарату, передача на підряд; введення плати на деякі послуги населенню
Управління державною службою	передача деяких повноважень приватним організаціям; скорочення апарату державної служби; оптимізація та раціоналізація кількості органів державної влади; прийняття деяких категорій осіб на підставі строкового договору; зменшення проявів корупції через запровадження змазаності на державній службі; зміна концепції відбору на державну службу

Систематизовано автором за [1; 7; 11]

безпеки. Переведення деяких послуг в систему платних та делегування функцій держави приватним організаціям.

Окремо можна розглянути можливість переведення системи управління персоналом публічного управління до приватних організацій. Так, відбір кадрів, їх розвиток, підвищення кваліфікації, оцінювання кадрів може здійснювати приватні організації, які мають відповідну акредитацію. Доцільно внести зміни до Закону України «Про державну службу», де передбачити, що функції з залучення, відбору, селекції, навчання, підвищення кваліфікації, проведення оцінювання публічних службовців здійснюють акредитовані приватні організації. Акредитацію таких фірм, організацій, установ здійснює Кабінет Міністрів України. Це надасть можливість зменшити персонал публічного управління, до функцій якого відносяться функції управління персоналом, що звичайно, зменшить та оптимізує використання коштів з державного бюджету.

Як один із варіантом управління персоналом системи публічного управління в межах реалізації моделі New Public Management може бути запровадження застосунку у смартфоні службовців, який б давав можливість: по-перше, заповнювати службовцями звіт про свою діяльність (для проведення щорічного оцінювання); по-друге, отримувати інформацію про потребу проходження курсів підвищення кваліфікації, а також про наявні курси та тренінги підвищення кваліфікації, які службовець може пройти онлайн в даному застосунку; по-третє, отримувати дані про заробітну плату, надбавки з прив'язкою до результатів оцінювання; по-четверте, отримувати інформацію про вакантні посади в системі публічного управління; по-п'яте, отримувати консультації психолога або фахівця з управління персоналом; по-шосте, обліковувати час діяльності в дистанційному режимі; по-восьме, отримувати іншу важливу ділову інформацію про свій розвиток та кар'єрне зростання. Крім того, такий застосунок може надавати можливість проходити підвищення кваліфікації та підтверджувати свої знання після підвищення кваліфікації.

Висновки. Модель New Public Management має як позитивні риси так і негативні. Водночас, в умовах воєнного часу застосування моделі New Public Management надасть можливість оптимізувати видатки на утримання кадрового

потенціалу публічного управління, покращить ефективність та результативність надання адміністративних та державних послуг, зменшить прояви бюрократичної тяганини, зменшить прояви корупції.

Список використаної літератури:

1. Barzelay M. Origins of the New Public Management: an International View from Public Administration. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* /ed. By K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. London, 2002. P. 98–112.
2. Красильников Д. Г., Сивинцева О. В., Троицкая Е. А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance. *Ars Administrandi: Искусство управления*. 2014. № 2. С. 45–62.
3. Гаман-Голутвина О. В. Мировой опыт реформирования систем государственного управления. *Вестник МГИМО*. 2013. № 4 (31). С. 187–194.
4. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. Москва : Изд-во Тихомирова М. Ю., 2015. 800 с.
5. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley URL: <http://cms.mildredwarner.org/summaries/osborne1992>.
6. Jones L., Thompson F. Public Management Institutional Renewal for Twenty-First Century. Stanford, Con.: JAI Press Inc., 1999 URL: www.gbv.de/dms/sub-hamburg/323872794.pdf
7. Гордон М. В., Оленцевич Н. В., Колісник І. О. Моделі публічного управління: порівняльний аналіз та пропозиції для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1207>.
8. Manning N. The Legacy of the New Public Management in Developing Countries. *Inter. Rev. Admin. Sci.* 2001. № 67.
9. Public management developments: [Survey]. Paris: OECD Publications, 1993, 39 p.
10. Лукина В. А. Приватизация государственных услуг населению: тенденции и проблемы. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/privatizatsiyagosudarstvennyh-uslug-naseleniyu-tendentsiya-i-problemy>
11. Дмитренко О. С. Новый Публичный Менеджмент: теория и практика. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/35843/Dmytrenko.pdf?sequence=1>
12. Менеджмент качества в государственных учреждениях. URL: <https://ria-stk-ru/mmqa/detail.php?id=7701>.

Damirov Namig. Introduction of the New Public Management model into the system of public management in wartime conditions

The article analyzes the main approaches to the New Public Management model. The author noted that the main positive effect of the implementation of the principles of New Public Management in the system of public management for the population is an increase in the sensitivity of the state to its needs, an increase in the quality of public services, the possibility of public control over the activities of the state, and savings in the costs of citizens as taxpayers for its provision. In the conditions of wartime, limited financial resources, the introduction of the New Public Management model is expedient, because part of the functions can be delegated to private institutions. At the same time, it is noted that New Public Management is not a single concept. It is a combination of proposals for reforming public administration around the idea of bringing management in the public sector closer to the methods adopted in the business environment. Among the main aspects of New Public Management are: increasing the transparency of budgets, with tying costs to the results of activities, not to resources; the results should be presented in the form of quantitative indicators of efficiency and productivity; the system of civil society organizations is a chain of agency relations and a network of contracts that ensure the connection of incentives with performance results; transformation of the service provision process by introducing market forms of organization instead of traditional vertical functional structures; creation of a competitive environment of service providers, including competing state institutions, private firms and non-profit organizations, etc. The author suggested that the New Public Management model can be introduced taking into account the already existing system of public management and those reforms that have been implemented. In wartime conditions, it is necessary to reduce the number of state structures and civil servants, as the priorities of public administration are changing – in particular, to the formation of the state's defense capabilities and the strengthening of the national security system. Transferring some services to the paid system and delegating state functions to private organizations.

The possibility of transferring the personnel management system of public administration to private organizations should be considered separately. Personnel selection, their development, professional development, personnel evaluation can be carried out by private organizations that have the appropriate accreditation.

Key words: public management, reform, modernization, models of public management, New Public Management, optimality, efficiency of public management.

УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.1.2>**О. І. Пархоменко-Куцевіл**доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування
Університету Григорія Сковороди в Переяславі

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ

У статті проаналізовані основні тенденції реформування системи охорони здоров'я через запровадження цифровізації, телемедицини, штучного інтелекту, роботехніки. З'ясовано, що розвиток цифрової системи охорони здоров'я економічно доцільно та наочно демонструє свою життєздатність. Телеконсультації особливо важливі щодо соціально значущих і важко-диференційованих захворювань, діагностика, лікування та прогноз яких становлять значні труднощі і найчастіше супроводжуються помилками. Українська телемедична мережа формується та активно розвивається у зв'язку з воєнним часом та неможливістю населення отримати якісні медичні послуги в деяких регіонах, де йдуть бойові дії або є постійні загрози бомбардування. Автором виокремлені позитивні риси розвитку цифрової охорони здоров'я, зокрема: економія часу; допомога людям похилого віку або з фізично обмеженими можливостями, у яких через життєву ситуацію немає доступу до лікаря поблизу; покращення якості надання медичних послуг; можливість проведення медичних консилиумів та прийняття рішення щодо лікування пацієнта з меншою витратою часу, що призведе до швидкого одужання; завдяки використанню роботизованих систем результати в галузі досліджень будуть доступні швидше; є можливість здійснювати прості дії в операційній сфері за допомогою робототехніки; наближення надання всього спектру медичних послуг пацієнтам, які їх потребують. Визначені також недоліки: проблема кіберзлочинності; високі інвестиційні витрати на реалізацію цифровізації системи охорони здоров'я; проблеми навчання персоналу використовувати інформаційно-комунікаційні технології для надання медичних послуг, роботи з базами даних пацієнта, формування онлайн нарад, консультацій тощо; інформаційна грамотність населення; інформаційна нерівність населення внаслідок економічних факторів; недостатньо розроблена нормативно-правова база України, що врегульовує питання цифровізації системи охорони здоров'я. Цифрова охорона здоров'я відіграє ключову роль у забезпеченні загального охоплення послугами охорони здоров'я, особливо в умовах воєнного часу, оскільки передбачає раціональні та ефективні моделі для надання якісної допомоги, однаково доступною для кожної людини.

Ключові слова: охорона здоров'я, заклади охорони здоров'я, цифровізація охорони здоров'я, оновлення та навчання медичного персоналу, реформування системи охорони здоров'я, воєнний час, кібербезпека, інформаційна грамотність, телемедицина, штучний інтелект, роботехніка.

Постановка проблеми. Питання здоров'я населення – одна з головних цінностей країни, завжди перебуває у постійній увазі. Сучасні виклики глобалізації, пандемії, воєнного часу поставили перед системою охорони здоров'я важливі питання надання медичних послуг в умовах надзвичайних ситуацій і потребує серйозних змін в управлінні системою охорони здоров'я України.

На сьогодні виникли негативні тенденції розвитку системи охорони здоров'я України, які пов'язані, перш за все, з воєнними діями, надзвичайними ситуаціями, які склалися в останні

роки. Так, існує проблема браку професійного медичного персоналу, відтік кадрів за кордон, відсутнє повноцінне офлайн навчання медичних працівників, відсутність повного фінансування медичних закладів та послуг, недостатній розвиток профілактичного спрямування охорони здоров'я, відсутність активного запровадження страхової медицини, відсутність розвитку цифровізації медичних послуг.

Основними функціями системи охорони здоров'я України на сьогодні мають бути наступні: по-перше, надання послуг. Передбачає забезпечення медичними послугами індивіду-

ально по відношенню до кожного пацієнта, а також проведення заходів щодо профілактики та попередження хвороб та заходів, спрямованих на пропагування здорового способу життя. По-друге, стратегічне управління. Сукупність регулюючих заходів, механізмів та інструментів їх реалізації, у тому числі системи прозорого моніторингу та оцінки поточної діяльності, організаційне забезпечення управління закладів охорони здоров'я. По-третє, фінансування. збір та розподіл фінансових коштів між постачальниками послуг з метою досягнення справедливості, транспарентності, а також попередження витрат, пов'язаних із готівковими виплатами за використання медичних послуг та надання стимулів з метою ефективного та високоякісного медичного обслуговування.

Тому, виникла потреба проведення системного аналізу проблем, які виникають під час реформування системи охорони здоров'я в умовах воєнного часу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання реформування системи охорони здоров'я, основних етапів розвитку системи охорони здоров'я, запровадження медичного страхування, удосконалення сучасних моделей системи охорони здоров'я аналізують багато наукових, у тому числі: М. Білинська, О. Баєва, З. Гладун, М. Долгих, М. Заярський, Д. Карамішев, Л. Крячкова, В. Лазоришинець, В. Лехан, В. Луговий, В. Лобас, З. Надюк, Н. Нижник, А. Пільтяй, М. Ткач, І. Фуртак, О. Черниш, В. Шафранський, Н. Ярош та інші

Вагомий внесок у дослідження питань реформування публічного управління системою охорони здоров'я України вносять наукові праці таких науковців як: А. Барзилович, Ю. Вороненко, З. Гбур, Н. Герасименко, Л. Гриценко, В. Москаленко, Л. Криничко, О. Мотайло, К. Найштетік, Ф. Радиш, Г. Слабкий, Ю. Сенюк, М. Солоненко, М. Шутова та інші.

Водночас, на сьогодні системні дослідження теоретичних засад реформування системи охорони здоров'я в умовах воєнного часу.

Формулювання цілей досліджень (постановка завдання) – здійснення обґрунтування сучасних шляхів удосконалення системи охорони здоров'я в умовах воєнного часу.

Виклад матеріалу. Цифровізація охорони здоров'я не зводиться лише до технологічних та технічних змін, а виступає одним із аспектів руху до інноваційної моделі охорони здо-

ров'я – 4П (превентивної, профілактичної, персоналізованої та партисипаторної). Йдеться про формування нової моделі надання медичної допомоги, в основі якої лежить ідея пацієнта нового типу – автономного, відповідального, компетентного, що самостійно приймає клінічні рішення. Окрім цього, такий пацієнт має бути не просто готовим інтегрувати цифрові інновації в практику турботи про здоров'я, а й бути відданим технологічно опосередкованим стратегіям лікування – поєднувати ролі хворого та користувача технологій [1].

Важлива проблема, яка сьогодні постає перед сучасним суспільством – це повна цифровізація процесів охорони здоров'я. Розвиток цифрових технологій у медицині – одне з пріоритетних світових тенденцій; перспективи їх використання широкі та багатогранні. Ті, що функціонують вже сьогодні системи електронного запису на прийом з наступним нагадуванням та надсиланням результатів на смартфон, досягнення в галузі телемедицини, «хмари» для зберігання та обробки інформації, мобільні пристрої та сервіси щоденної лікарської практики, нові розробки фармакологічної промисловості та інше ілюструють значимість та перспективність подальшої цифрової трансформації галузевих процесів, спрямованих на підвищення доступності та якості медичних послуг. З цифровізацією пов'язують і підвищення ефективності надання послуг, тобто продуктивність праці у сфері охорони здоров'я як в Україні, так і в інших країнах.

Особливо питання цифровізації системи охорони здоров'я актуальне зараз, коли кількість висококваліфікованих фахівців у галузі охорони здоров'я стає дедалі меншою, тому необхідно використовувати можливості, що виникають у результаті цифровізації, і тим самим можуть допомогти звільнити фахівців, а також молодший медичний персонал від адміністративної діяльності. Це дає більшу гнучкість, а також час для більш інтенсивного догляду за пацієнтами. Крім того, цифровізація також може значно оптимізувати швидкість та якість діагностики. Крім того, підвищується безпека пацієнта за рахунок цифровізації.

Важливим моментом у цифровізації системи охорони здоров'я є штучний інтелект. При цьому комп'ютерні системи, які моделюють когнітивні карти, об'єднують дані з лабораторій, клінічних інформаційних систем та візуалізації й визначають відповідні результати. Такі комп'ютерні

системи розпізнають письмові дані, голосове введення, а також зображення. Крім того, такі системи дозволяють збирати і сортувати як структуровані, так і неструктуровані дані [2].

У всьому світі налічується понад 7000 поодиноких рідкісних захворювань. Хоча окремо вони рідкісні, разом, за оцінками, вражають до 36 мільйонів людей у всьому світі [3]. Здатність технологій штучного інтелекту інтегрувати та аналізувати дані з різних джерел (наприклад, основні симптоми, протікання хвороби, реєстри пацієнтів тощо) можуть бути використані для подолання проблем, пов'язаних із рідкісними захворюваннями. (наприклад, низький рівень діагностичних коефіцієнтів, географічне розсіювання тощо). Медичні помилки, що виникають у результаті людського фактора коштують суспільству мільярди доларів в усьому світі навіть при тому, що багато з цих помилок залишаються непоміченими, що ускладнює чітке розуміння масштабності проблеми. Неповні історії хвороб та велике навантаження на лікарів, пов'язане з паперовою тяганиною, можуть призвести до помилок, які коштують пацієнтам життя. Багато з цих помилок можна запобігти, застосовуючи штучний інтелект, наприклад, машинне навчання на існуючих медичних даних для того, щоб передбачити ситуації з високим ризиком помилок. Оскільки більшість факторів, що ведуть до виникнення антропогенних помилок, були відомі і добре вивчені, передбачити і запобігти їх зараз стає більш здійсненним. Особливо штучний інтелект стає цінним у питаннях запобігання чи зменшення числа медичних помилок, коли лікарі повинні приймати рішення за відсутності клінічних випробувань, забезпечуючи лікарів деякими орієнтирами та підтримкою [3].

З розвитком технологій і тими можливостями, які зараз має кожен смартфон, цілком очевидно, що вони можуть використовуватися для надання медичної допомоги. Мобільні програми використовуються в багатьох галузях охорони здоров'я, включаючи освітні цілі, підтримку та діагностику в системі надання медичної допомоги, моніторинг пацієнтів, спостереження за перебігом захворювань, екстрене медичне реагування та управління інформацією про пацієнтів. Отже, спостерігається дедалі ширше застосування штучного інтелекту. Ці можливості означають, що мобільні програми можуть використовуватися для дистанційного моніторингу пацієнтів, особливо літніх людей та хро-

нічних хворих, підтримки прийняття клінічних рішень та забезпечення дистанційного навчання медичних працівників.

Однак, цифровізацію необхідно розглядати не як незалежний процес, а як частину стратегії розвитку галузі охорони здоров'я, розробка якої може і спиратися на класичні інструменти стратегічного аналізу та мати вимірні цілі [4]. Імовірніше, технологічна трансформація галузі має розглядатися як самостійний стратегічний контур.

Цифровізація медицини має низку завдань [5]:

- впровадження інтелектуальної автоматизації, що забезпечує перехід до інновацій для розробки нових послуг та продуктів у сфері охорони здоров'я;
- підготовка професійного кадрового ресурсу працівників охорони здоров'я, які вміють адаптуватися до цифрової реальності;
- забезпечення громадян України доступною медичною допомогою за місцем вимоги, що відповідає критеріям своєчасності, персоналізації, превентивності, технологічності та безпеки;
- підвищення продуктивності та ефективності використання матеріальних, людських, інформаційних та інших ресурсів та даних при наданні медичних послуг;
- створення екосистеми цифрової охорони здоров'я за допомогою трансферу інноваційних рішень у медичні організації та підтримки вітчизняних стартап компаній у цій області;
- досягнення цифрової довіри пацієнтів до лікарів та нових технологій у медицині, що збільшується в міру зниження ризиків та посилення безпеки методів та процедур.

Крім того, важливим аспектом цифровізації системи охорони здоров'я України є запровадження телемедицини. Телемедицина - це новий спосіб взаємодії лікаря з пацієнтом, який передбачає надання медичних послуг дистанційно.

Телемедицина як ще один момент цифровізації системи охорони здоров'я приносить користь усім людям похилого віку, а також людям з обмеженою мобільністю – це може бути пов'язано з бойовими діями, воєнним станом, обмеженнями у стані здоров'я тощо. Телемедицина як частина цифровізації системи охорони здоров'я вже сьогодні є процедурою, яка приносить велику користь пацієнтам.

Робототехніка також є важливим частковим аспектом цифровізації системи охорони здоров'я. У охороні здоров'я існує безліч сфер застосування. У наші дні вже є високотехнологічні лабораторії, повністю інтегровані в процес

цифровізації. Аналогічним чином, сьогодні вже існує велика кількість оперативних втручань у медицині, які проводяться завдяки цифровізації за допомогою роботизованих операційних систем. Як приклад тут можна навести оперативне видалення передміхурової залози. Тут також використовуються мікророботи. Наприклад, вони впорскуються в кровотік, щоб виміряти кров'яний тиск [6].

Також тестуються роботизовані системи, які допомагають пацієнтові прямо. Наприклад, є роботи, які можуть говорити, слухати чи записувати скарги пацієнта, а також події у їхньому найближчому оточенні. Мета таких робіт полягає в тому, щоб потім використовувати такі пристрої для підтримки при догляді або реабілітації хворих осіб.

У США та країнах Європи медична допомога досить дорога, і телемедицина отримала свій розвиток багато в чому завдяки тому, що людям вигідніше отримувати консультації та виписувати рецепти, використовуючи дистанційну допомогу та дистанційні консультації з лікарем. Це дешевше і для пацієнта, і загалом для страхових компаній, які, як правило, покривають ці витрати. Тут телемедичні продукти вже інтегровані та закладені у страхові продукти [7].

Майже половина всього ринку телемедицини знаходиться зараз у США, Китаї та в країнах Скандинавії, оскільки йде значне покращення всіх систем цифрової охорони здоров'я.

Однією з причин, що стали драйвером розвитку телемедицини в країнах Скандинавії є географічний фактор. Наприклад, Норвегія – досить велика країна, що має чималу складну північну територію, де багато важкодоступних регіонів, в яких існує нестача медичної допомоги. Тут телемедицина приходить на допомогу. Канада має приблизно такі ж характеристики, що сприяють розвитку телемедичних технологій.

Також швидкими темпами йде розвиток телемедицини в Китаї, який має величезну територію та дуже велику кількість населення.

У Китаї дуже популярні такі платформи, як:

- DXY.cn, інтернет-форум для професіоналів охорони здоров'я;
- Guahao.com, інформаційний портал про здоров'я та пошуковий портал [8].

З країн Європи найбільший оберт телемедицини йде у Великій Британії. Тут розвиток відбувається за рахунок старіння населення. У Великобританії, як і в Японії, чимало літніх людей, і в цій системі рішення та консультації телемедицини відіграють свою роль та допома-

гають лікарям та пацієнтам покращити систему надання медичної допомоги та надання нових високоякісних послуг.

Таким чином, розвиток цифрової системи охорони здоров'я економічно доцільно та наочно демонструє свою життєздатність. Телеконсультації особливо важливі щодо соціально значущих і важко-диференційованих захворювань, діагностика, лікування та прогноз яких становлять значні труднощі і найчастіше супроводжуються помилками. Українська телемедична мережа формується та активно розвивається у зв'язку з воєнним часом та неможливістю населення отримати якісні медичні послуги в деяких регіонах, де йдуть бойові дії або є постійні загрози бомбардування.

Телемедичні системи дозволяють організувати діалог з лікарем-експертом (відеоконференцію) на будь-якій відстані та передати практично всю необхідну медичну інформацію для встановлення кваліфікованого діагнозу.

Щоб Україна стала справжньою цифровою державою, потрібно оцифрувати багато послуг, оновити законодавчу базу, упорядкувати роботу держреєстрів, забезпечити технічні можливості й захист даних. Електронна охорона здоров'я є однією зі складників "Цифрової держави". Вона передбачає що кожен пацієнт матиме власну електронну медичну картку. Усі лікарі будуть під'єднані до відповідних медичних онлайн-платформ. Кожна лікарня матиме повністю цифрову інфраструктуру: Wi-Fi, електронний обмін медичними даними пацієнта між різними установами (телемедицина) та систему дистанційного моніторингу стану пацієнта [9].

На сьогоднішній день створена та діє інформаційно-телекомунікаційна система eHealth, яка використовується для забезпечення автоматизованого ведення обліку медичних послуг та встановлення чіткого контролю та управління за медичною інформацією в електронному вигляді. Електронна система, як і будь-яка інша система містить базу даних та медичну інформаційну систему, яка містить автоматизований обмін існуючими даними завдяки відкритому інтерфейсу. Основним компонентом системи eHealth є технологічний обліковий інструмент, який використовується для накопичення та обробки інформаційних даних про медичні заклади, практична реалізація яких дозволить реалізувати основний принцип, задуманий реформою – «гроші йдуть за пацієнтом» і «фінансування не ліжок, а наданих послуг» [10, с. 80].

Таким чином, коли аналізується проблема цифровізації системи охорони здоров'я, хочеться відзначити, що ще більший ефект від цифровізації в охороні здоров'я можна отримати, інтегруючи сучасні технології в концепцію ощадливого виробництва. Філософія ощадливого виробництва заснована на представленні діяльності як потоку створення цінності для пацієнта, гнучкості, виявленні та скороченні втрат, постійному поліпшенні всіх видів діяльності на всіх рівнях організації, залученні та розвитку персоналу з метою підвищення задоволеності пацієнтів та інших зацікавлених сторін.

Крім того, до основних переваг цифровізації охорони здоров'я слід віднести наступні:

- суттєва економія часу під час адміністративної обробки даних, записів про пацієнта;
- економія часу, починаючи від лікаря та закінчуючи медсестрою, створює більше вільного часу для догляду за пацієнтами;
- допомога людям похилого віку або з фізично обмеженими можливостями, у яких через життєву ситуацію немає доступу до лікаря поблизу;
- покращення якості надання медичних послуг;
- можливість проведення медичних консилиумів та прийняття рішення щодо лікування пацієнта з меншою витратою часу, що призведе до швидкого одужання;
- завдяки використанню роботизованих систем результати в галузі досліджень будуть доступні швидше;
- є можливість здійснювати прості дії в операційній сфері за допомогою робототехніки;
- наближення надання всього спектру медичних послуг пацієнтам, які їх потребують.

Під час цифровізації охорони здоров'я, крім позитивних ефектів є ще й негативні. Однією із суттєвих проблем є кіберзлочинність. Тому саме в цій галузі система забезпечення безпеки є обов'язковою та необхідною. При цьому дуже важливо, щоб навіть за допомогою симулятора навчання, у користувачів була можливість справлятися з ситуаціями, які можуть виникнути, в результаті кібератаки. При цьому за такого тренування практикується виведення з ладу систем. Метою цих заходів безпеки є забезпечення максимальної безпеки пацієнтів під час запровадження та реалізації цифровізації охорони здоров'я.

Також серед недоліків запровадження цифровізації системи охорони здоров'я слід віднести наступні:

- проблема кіберзлочинності має бути вирішена за допомогою заходів інформаційної безпеки;

- високі інвестиційні витрати на реалізацію цифровізації системи охорони здоров'я;

- проблеми навчання персоналу використовувати інформаційно-комунікаційні технології для надання медичних послуг, роботи з базами даних пацієнта, формування онлайн нарад, консультацій тощо;

- інформаційна грамотність населення;

- інформаційна нерівність населення внаслідок економічних факторів;

- недостатньо розроблена нормативно-правова база України, що врегульовує питання цифровізації системи охорони здоров'я.

Аналізуючи процес впровадження цифрових технологій у систему охорони здоров'я можна зазначити, що завдяки цифровізації медицини виникають більш тонкі та прозорі процеси та значно покращується зв'язок між персоналом охорони здоров'я та пацієнтами. Підвищується якість надання послуг та їх швидкість, що теж спричиняє позитивному ефекту.

Таким чином, впровадження ІТ-технологій не дасть бажаного результату, без двох важливих елементів. Перше – це проведення цифровізації разом із реалізацією концепції ощадливого виробництва, як наслідок, мінімізація збитків і максимізація прибутку. Друге - це більш пильний відбір стартапів, використання яких не завжди є ефективним. Для проведення такого відбору потрібно, щоб відбіркова комісія складалася з людей з різних галузей, тобто не лише економісти, підприємці та політичні діячі, а й профільні лікарі, які зможуть зі свого погляду сказати про те, наскільки та чи інша технологія буде ефективна. Крім цього, має бути відсутня корупційна складова. Тільки тоді вдасться знайти не просто вигідні на папері стартапи, а саме ефективні на місцях проекти, які в майбутньому вдасться окупити. Таким чином можна говорити про те, що процес цифровізації необхідний охороні здоров'я, але тільки тоді, коли буде готова основа такого впровадження технологій.

Висновки. Цифрова охорона здоров'я відіграє ключову роль у забезпеченні загального охоплення послугами охорони здоров'я, особливо в умовах воєнного часу, оскільки передбачає раціональні та ефективні моделі для надання якісної допомоги, однаково доступною для кожної людини. Водночас, розвиток цифрової моделі охорони здоров'я пов'язана з низкою проблем, зокрема: формування інноваційної концепції охорони здоров'я, нормативно-правове регулювання, оновлення та підготовка медичного персоналу, оновлення устаткування,

інформаційна грамотність населення, розробка інформаційно-комунікативних технологій, забезпечення кібербезпеки тощо.

У перспективі подальших розвідок передбачається проведення системного аналізу закордонних моделей цифрової охорони здоров'я, виокремлення закономірностей та принципів запровадження цифровізації в систему охорони здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Barello S., Triberti S., Graffigna G., Libreri C., Serino S., Hibbard J., Riva G. eHealth for patient engagement: A systematic review. *Frontiers in Psychology*. (2016). № 6. Рр. 1–13.
2. Шапиро С.Р., Абдрахимов В.З. Особенности, проблематика, понятие медицинского менеджмента. *Chronos*. 2021. №3. С. 94–97.
3. Зайдуллин Р. Будущее уже наступило: как искусственный интеллект применяется в медицине. URL: <https://vc.ru/future/32237-budushchee-uzhe-nastupilo-kak-iskusstvennyy-intellektprimenyaetsya-v-medicine>
4. Кривенко Н.В., Елишев В.Г., Кривенцова Л.А. Влияние инноваций на результативность здравоохранения в системе экономической безопасности региона. *Экономика региона*. 2019. Том 15. № 1. С. 164–177. DOI: <https://doi.org/10.17059/2019-1-13>.
5. Lapão L.V. The future impact of healthcare services digitalization on health workforce: the increasing role of medical informatics. *Studies in Health Technology and Informatics*. 2016. Vol. 228. Рр. 675–679.
6. Костенюк Н., Пенкова А. Особливості розвитку інструментів цифрової трансформації системи охорони здоров'я в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 3(84). URL: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/246357>
7. Богдановская И.Ю. Правовое регулирование телемедицины: опыт США. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-telemeditsiny-opyt-ssha>
8. Андреева А.И. Телемедицина в Китае в военное время. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/telemeditsinskie-tehnologii-v-armii-kitaya/viewer>
9. Бадіков Т. О. Цифрова трансформація Міністерства охорони здоров'я України. *Українська правда*. 2020. URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/badikov/5d8e07a362d8f/>
10. Криничко Л. Р., Мотайло О. В. Ефективність застосування цифрових технологій в інформаційно-комунікаційній системі державного управління в сфері охорони здоров'я. *Економічний простір*. 2021. № 169. С. 78–83. <https://doi.org/10.32782/2224-6282/169-15>

Parkhomenko-Kutsevil O. I. Theoretical principles of reforming the health care system in wartime conditions

The article analyzes the main trends in reforming the health care system through the introduction of digitalization, telemedicine, artificial intelligence, and robotics. The author found out that the development of the digital healthcare system is economically feasible and clearly demonstrates its viability. Teleconsultations are especially important for socially significant and difficult-to-differentiate diseases, the diagnosis, treatment and prognosis of which pose significant difficulties and are often accompanied by errors. The Ukrainian telemedicine network is being formed and actively developing in connection with wartime and the impossibility of the population to receive quality medical services in some regions where hostilities are taking place or there are constant threats of bombing. The author highlights the positive features of the development of digital health care, in particular: saving time; assistance to elderly or physically disabled people who, due to their life situation, do not have access to a doctor nearby; improving the quality of medical services; the possibility of conducting medical consultations and making a decision on the treatment of the patient with less time consumption, which will lead to a quick recovery; thanks to the use of robotic systems, results in the field of research will be available faster; it is possible to carry out simple actions in the operational sphere with the help of robotics; approximation of the provision of the entire range of medical services to patients who need them. The article also identifies shortcomings: the problem of cybercrime; high investment costs for the implementation of digitalization of the healthcare system; problems of training staff to use information and communication technologies for providing medical services, working with patient databases, forming online meetings, consultations, etc.; information literacy of the population; information inequality of the population as a result of economic factors; the regulatory and legal framework of Ukraine, which regulates the digitalization of the health care system, is insufficiently developed. Digital health plays a key role in ensuring universal health coverage, especially in wartime conditions, as it provides rational and efficient models for providing quality care that is equally accessible to everyone.

Key words: health care, health care institutions, digitalization of health care, updating and training of medical personnel, reforming the health care system, wartime, cyber security, information literacy, telemedicine, artificial intelligence, robotics.

УДК 35

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.1.3>**Н. В. Цигилик**доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національного університету «Львівська політехніка»

ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТНОСТІ НАПРЯМІВ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ¹

Встановлено повний перелік реформ державної служби, які проводяться або заплановані у найближчі 2 роки відповідно до Стратегії реформування державної служби на 2022–2025 рр., стратегічного плану НАДС на 2022–2024 р. та перелік реформ, які рекомендується провести відповідно до робочого плану SIGMA на грудень 2022 – березень 2023 рр. Показано їх взаємовідповідність. Методом Делфі визначено пріоритетність реформування державної служби з огляду на загрозу повернення пандемії Covid-19 та наявності військового стану в країні. Встановлено, що першим пріоритетом для забезпечення високої ефективності державної служби є підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад. Зокрема, особливу увагу слід приділяти підвищенню показників *hard-skills* та *soft-skills* управлінців, які задіяні в системі управління персоналом, серед яких одним із найважливіших є високий рівень емоційного інтелекту та стресостійкості. Крім них ключовими є критичне та креативне мислення, а також вміння працювати в умовах тайм-менеджменту та здатність до командної роботи. Управлінцям не обійтися без лідерських навичок. Другим пріоритетом є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та управління персоналом. Зокрема, особливу увагу слід приділяти формуванню сучасних систем HR-менеджменту. Третім пріоритетом реформування державної служби є підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби, а також законних прав та інтересів державних службовців. Четвертим – посилення інституційної спроможності, відкритості та прозорості НАДС у сфері реформування державної служби. П'ятим – адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу. Саме така ієрархія пріоритетів напрямків реформування державної служби України допоможе здолати виклики BANI-світу, успішно протидіяти пандемії Covid-19, а також ефективно виконувати поставлені задачі в умовах військового стану.

Ключові слова: BANI-світ, державний службовець, HR-менеджмент, ефективність, реформа державної служби, система управління персоналом, управління.

Постановка проблеми. Необхідність реформування державної служби пов'язана перш за все із розвитком суспільства, зміною світу та необхідністю ефективно виконувати поставлені завдання, адже саме державна служба є основою державного управління [1]. Реформа державної служби, розпочата у 2015 році триває до сьогодні. Цілями реформи державної служби були: оновлення для відповідності вимогам часу, протидія та подолання корупції, розширення можливостей щодо формування політики, незалежність від будь-яких впливів

та підвищення престижності шляхом введення конкурентної заробітної плати [2, 6].

Всю інформацію, яка стосується вже проведених та поточних реформ в державному управлінні можна знайти на сайті «Реформа державного управління». Там же розміщена інформація про SIGMA – спільну програму Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР/ OECD) та Європейського Союзу, яка спрямована на вдосконалення державного управління. Крім цього, інформацію про реформи можна знайти на сайті Національного агентства України з питань державної служби (НАДС), яке було створене для досягнення цілей реформ. Серед всіх завдань НАДС для досягнення поставлених цілей головними

¹ Дослідження виконані в межах проекту, що фінансується Національним фондом досліджень України: «Оцінка наслідків впливу пандемії Covid-19 на кадровий потенціал України та визначення шляхів їх подолання». Реєстраційний номер 2021.01/0433.

е: формування, а також реалізація державної політики у сфері державної служби; функціональне управління державною службою в державних органах і консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування. Слід зауважити, що починаючи від свого створення до сьогодні НАДС успішно справляється із поставленими завданнями. Проте, зважаючи на велику кількість завдань, які повинні бути вирішені, необхідно визначити їх пріоритетність для забезпечення високої результативності та швидкості впровадження подальших реформ державної служби. Саме тому цьому питанню і присвячується стаття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанню впровадження реформ в органах державної влади присвятили свої роботи Багрін О., Браташова Я., Гришук А., Коваленко Н., Латішев К., Саловський О., Скребцова К., Труніна І. та інші [2–6].

Зокрема, Браташова Я. проаналізувала нормативно-правову базу реформування державної служби, починаючи з 2016 року. Проте, робота була присвячена виключно цьому питанню, а пріоритетність майбутніх реформ не розглядалася [2].

Саловський О. проаналізував еволюцію державного впливу на розвиток інституцій в Україні та наголосив на проблемах систематичної незавершеності та пролонгації реформ у часі. Крім цього, автор окреслив головні досягнення таризикидецентралізації влади [3]. Недивлячись на об'ємність проведеної роботи, питання пріоритетності реформ автором не розглядалася.

Коваленко Н. розглянула концептуальні основи реформ, які реалізуються в Україні та визначила основні принципи реформування у різних сферах суспільного життя. Автор встановила, що основними недоліками реформи є: відсутність інформаційної кампанії на початку реформи щодо сутності, змісту, та переваг; недопрацьоване нормативно-правове забезпечення; відсутність чіткого бачення остаточного результату. Крім цього, однією з основних проблем децентралізації є відсутність чіткого переліку повноважень та способів їх здійснення на різних рівнях влади [4]. Проблема пріоритетності впровадження реформ також не розглядалася.

Автори роботи [5] звернули увагу на необхідність створення єдиного документа-стандарту для активізації розвитку державної служби. В його основу було запропоновано покласти законодавчо-нормативні акти, посадові інструкції, професійно-кваліфікаційні характеристики

та моделі компетентності. Крім цього, автори детально проаналізували показники програми SIGMA та довели, що в реформах державної служби слід найбільшу увагу приділяти методу її адаптації до стандартів. Пріоритетність проведення реформ, як і в попередній роботі авторами також не розглядалася.

Гришук А. звернув увагу, що при проведенні реформ відповідно до стандартів ЄС основним напрямком має бути кадрове забезпечення високопрофесійними та компетентними фахівцями, які є здатними працювати в період трансформаційного етапу розвитку суспільства. Крім цього, науковець вказав, що у 2021 р. серед пріоритетів реформування державної служби мають бути удосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [6]. Проте, в роботі не було проведено аналізу загального розміщення за пріоритетністю всіх напрямків реформування державної служби.

З огляду на те, що до цього часу питання пріоритетності реформ у державній службі детально не вивчалася, але воно безпосередньо впливатиме на загальну ефективність реформування державної служби – стаття є актуальною та своєчасною. Особливо ця актуальність посилюється на тлі загрози повернення пандемії Covid-19 та наявності військового стану в країні, оскільки ці два фактори несуть ризики зниження швидкості впровадження реформ, а, отже, розстановка пріоритетів є вкрай необхідною.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення пріоритетності реформування державної служби. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити завдання, які наведено нижче:

1. Встановити повний перелік реформ, які проводяться або заплановані у найближчі 2 роки відповідно до Стратегії реформування державної служби на 2022–2025 рр., стратегічного плану НАДС на 2022–2024 р. та перелік реформ, які рекомендується провести відповідно до робочого плану SIGMA на грудень 2022 – березень 2023 рр.

2. Встановити рівень взаємовідповідності реформування державної служби, яке проводиться в Україні у 2023 р. та встановити рекомендовані SIGMA напрямки, за якими реформування не проводиться, якщо такі наявні.

3. Методом Делфі встановити пріоритетність реформування державної служби з огляду на загрозу повернення пандемії Covid-19 та наявності військового стану в країні, а також на рекомендації SIGMA та стратегічний план НАДС на 2022–2024 р.

Виклад основного матеріалу. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від № 831-р від 21 липня 2021 р. було затверджено нову Стратегію реформування державної служби на 2022–2025 рр. Відповідно до неї основними стратегічними цілями реформування державної служби є:

- забезпечення надання якісних послуг, а також розвиток зручної адміністративної процедури для громадян та бізнесу;
- побудова системи професійної та політично нейтральної державної служби, яка орієнтована на захист інтересів громадян;
- побудова ефективних державних інституцій, які підзвітні громадянам, розробляють державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку країни [7].

Для встановлення повного переліку реформ, які проводяться або заплановані у найближчі 2 роки відповідно до цієї Стратегії, стратегічного плану НАДС на 2022–2024 р. та переліку реформ, які рекомендується провести відповідно до робочого плану SIGMA грудень 2022 – березень 2023 рр. було проведено аналіз літературних джерел, за результатами якого було укладено таблицю 1.

Порівнявши дані в таблиці 1 видно, що реформи державної служби, вказані у робочому плані SIGMA є більш загальними, порівняно з стратегічним планом НАДС, який є більш детальним. Зокрема, цілі у стратегічному плані

НАДС № 1, 2, 4, 5 вказують на конкретні напрями, в яких необхідно проводити роботу для реформування державної служби та закономірно впливають із цілей робочого плану SIGMA. Більше, того, у стратегічному плані НАДС на 2022–2024 рр. кожна ціль має детально розписані завдання (табл. 2). Ціль № 3 у стратегічному плані НАДС стосується виключно організації та підвищення якості роботи НАДС та не має аналогу у робочому плані SIGMA, проте, вона логічно впливає з його цілей. Це спричинено необхідністю функціонування інституції, яка б була рушійною силою, формувала завдання та контролювала отримані результати процесу реформування державної служби. Більше того, наявність такої цілі значно підвищуватиме загальну результативність впровадження реформ державної служби та забезпечуватиме регулювання цього процесу, а також їх подальше функціонування.

З огляду на сказане вище можна зробити висновок, що цілі, вказані у робочому плані SIGMA та цілі, вказані у стратегічному плані НАДС є взаємовідповідними. Напрямків, реформування державної служби, які вказані в цілях робочого плану SIGMA, але не вказані стратегічному плані НАДС немає. Тому саме серед цілей, вказаних у стратегічному плані НАДС на 2022–2024 рр. необхідно визначати пріоритетність напрямків реформування державної служби України.

Таблиця 1

Порівняння реформ відповідно до Стратегії, стратегічного плану НАДС на 2022–2024 р. та переліку реформ, які рекомендується провести відповідно до робочого плану SIGMA грудень 2022 – березень 2023 рр.

№ з/п	Стратегічний план НАДС	Робочий план SIGMA
1	Забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та управління персоналом.	Удосконалення сучасної законодавчої бази сучасного державного управління.
2	Підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби, а також законних прав та інтересів державних службовців.	Оновлення нормативно-правової бази для розробки політики, щоб покращити аналітичний потенціал і зробити документи планування більш реалістичними, завдяки кращому узгодженню з бюджетами.
3	Посилення інституційної спроможності, відкритості та прозорості НАДС у сфері реформування державної служби.	Удосконалення механізму громадських та міжвідомчих консультацій.
4	Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад.	
5	Адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу.	

Джерело: складено автором на основі [8; 9]

Для визначення пріоритетності напрямів реформування державної служби, перелічених у таблиці 2 було використано метод Делфі. Експертами було обрано спеціалістів з вищих навчальних закладів: 6 професорів, докторів наук та 6 доцентів, кандидатів наук. Для отримання фінішних результатів думки експертів було використано метод середнього арифметичного з врахуванням вагового коефіцієнта (для доктора наук – 2, для кандидата наук – 1). Коефіцієнт варіації становив 1, що забезпечило повну збіжність висловлених думок. Таким чином, було встановлено, що, виходячи з таблиці 2 пріоритетність напрямів реформування державної служби слід розмістити у такому порядку:

1. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад. Зокрема, особливу увагу слід приділяти підвищенню показників hard-skills та soft-skills управлінців, які задіяні в системі управління персоналом, серед яких одним із найважливіших є високий рівень емоційного інтелекту та стресостійкості. Крім них ключовими є критичне та креативне мислення, а також вміння працювати в умовах тайм-менеджменту та здатність до командної роботи. Управлінцям не обійтися без лідерських навичок. Цей пріоритет забезпечить основу

Таблиця 2

Цілі та завдання стратегічного плану НАДС на 2022–2024 р. для визначення пріоритетності реформування державної служби

№ з/п	Цілі	Завдання
1	Забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та управління персоналом.	1. Автоматизація процесів, систем управління людськими ресурсами із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, підвищення ефективності та прозорості державної служби. 2. Забезпечення методичної підтримки служб управління персоналом, проведення оцінки персоналу. 3. Забезпечення функціонального розвитку служб управління персоналом. 4. Формування організаційної культури, яка базується на цінностях досягнення результатів, відповідальності, інноваційності, та відкритості комунікацій.
2	Підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби, а також законних прав та інтересів державних службовців.	1. Удосконалення механізму контролю за дотриманням умов реалізації громадянами права на державну службу. 2. Забезпечення належних умов праці. 3. Приведення системи відбору на державну службу у відповідність з європейськими стандартами належного адміністрування і найкращими практиками.
3	Посилення інституційної спроможності, відкритості та прозорості НАДС у сфері реформування державної служби.	1. Удосконалення стратегічного планування діяльності, координації дій структурних підрозділів НАДС з формування та реалізації державної політики у сфері державної служби. 2. Забезпечення ефективного управління персоналом в НАДС. 3. Забезпечення інформування громадськості про діяльність НАДС та реформування державної служби. 4. Підвищення ефективності системи внутрішнього аудиту та запобігання корупції в діяльності НАДС.
4	Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад.	1. Запровадження дієвої системи визначення потреб у професійному навчанні. 2. Створення належних умов для забезпечення професійного розвитку. 3. Забезпечення безперервності, обов'язковості, плановості професійного навчання. 4. Запровадження механізму співпраці з органами, які надають освітні послуги.
5	Адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу.	1. Забезпечення впровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади. 2. Забезпечення реалізації заходів щодо координації впровадження інструментів інституціональної розбудови. 3. Спрямування та координація діяльності з використання в Україні програми SIGMA та забезпечення співпраці у рамках ініціативи ЄС «Східне партнерство».

Джерело: складено автором на основі [9]

для цілі другого пріоритету, яка не зможе бути досяжною без реалізації цілі першого пріоритету.

2. Забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та управління персоналом. Саме його основне завдання – автоматизація процесів, систем управління людськими ресурсами із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, підвищення ефективності та прозорості державної служби стане визначальним для забезпечення результативності та ефективності реформ державної служби у BANI-світі. Зокрема, особливу увагу слід приділяти формуванню сучасних систем HR-менеджменту.

3. Підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби, а також законних прав та інтересів державних службовців. Зокрема, це забезпечить підвищення престижності державної служби та служитиме додатковим стимулом підвищення результативності державних службовців.

4. Посилення інституційної спроможності, відкритості та прозорості НАДС у сфері реформування державної служби. Зокрема, це забезпечить подальше успішне впровадження реформ державної служби.

5. Адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу. Зокрема, забезпечення впровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади стане додатковим важелем підвищення ефективності державних службовців.

Висновки і пропозиції. Таким чином, за результатами проведених досліджень можна зробити наступні висновки:

1. Встановлено повний перелік реформ державної служби, які проводяться або заплановані у найближчі 2 роки відповідно до Стратегії реформування державної служби на 2022–2025 рр., стратегічного плану НАДС на 2022–2024 р. та перелік реформ, які рекомендується провести відповідно до робочого плану SIGMA на грудень 2022 – березень 2023 рр.

2. Цілі, вказані у робочому плані SIGMA на грудень 2022 – березень 2023 рр. та цілі, вказані у стратегічному плані НАДС на 2022–2024 р. є взаємовідповідними. Напрямок, реформування державної служби, які вказані в цілях робочого плану SIGMA, але не вказані стратегічному плані НАДС немає.

3. За пріоритетністю напрямки реформування державної служби в Україні можна розмістити в такому порядку:

– підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад;

– забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та управління персоналом;

– підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби, а також законних прав та інтересів державних службовців;

– посилення інституційної спроможності, відкритості та прозорості НАДС у сфері реформування державної служби;

– адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Майбутні дослідження будуть присвячені вивченню порівнянню систем HR-менеджменту органів публічної влади України та провідних країн Європи для визначення необхідного ступеню адаптації у цьому напрямку для забезпечення подальшого поступу у запроваджених реформах та забезпеченні високої ефективності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

- Godoy M. F. de & Ribas Filho D. Facing the BANI World. *International Journal of Nutrology*. 2022. 14(2). 33 p. DOI: 10.1055/s-0041-1735848
- Браташова Я. Реформування державної служби в рамках проведення реформи державного управління України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. 1(1) С. 119–125. DOI: 10.32886/instzak.2020.01.12
- Саловський О. Державна політика реформування інституційної системи України. Державна політика реформування інституційної системи України. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2020. 30(2). С. 66–71. <https://doi.org/10.36930/40300212>
- Коваленко Н. Стан управління реформами в Україні в умовах сучасних змін. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2019. 5. С. 524–539. DOI: 10.34132/pard2019.05.03
- Труніна І., Латишев К., Скребцова К. Адаптація інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу. *Теорія і практика публічного адміністрування*. 2020. 1(68). С. 218–229. DOI: 10.34213/tp.20.01.26
- Грищук А. Принцип професіоналізму в державній службі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. 65. С. 227–232. DOI:10.24144/2307-3322.2021.65.41

-
- | | |
|---|---|
| 7. Реформа державного управління. URL: https://par.in.ua/ (Дата звернення 02.01.2023 р.) | 9. Стратегічний план діяльності НАДС на 2022–2024 рр. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/strategichniy-plan-nads-2022-2024-dopov.pdf (Дата звернення 11.01.2023 р.) |
| 8. Робочий план програми SIGMA: грудень 2022 – березень 2024 рр. Україна. URL: https://drive.google.com/file/d/1HkiYtQDqAkj8RUxnUAxNbKy40NL4WovJ/view (Дата звернення 05.01.2023 р.) | |
-

Tsygulyk N. V. Priority determination of civil service reform directions in Ukraine

A complete list of civil service reforms implemented or planned in the next 2 years in accordance with the Civil Service Reform Strategy for 2022–2025, the strategic plan of the NACS for 2022–2024, and a list of reforms that are recommended to be implemented in accordance with the SIGMA work plan for December 2022 – March 2023. Their compatibility is shown. The Delphi method determined the priority of civil service reform in view of the threat of the return of the Covid-19 pandemic and the presence of martial law in the country. It was established that the first priority for ensuring high efficiency of the civil service is to increase the level of professional competence of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, officials of local government, as well as deputies of local councils. In particular, special attention should be paid to increasing the indicators of hard-skills and soft-skills of managers who are involved in the personnel management system, among which one of the most important is a high level of emotional intelligence and stress resistance. In addition to them, critical and creative thinking, as well as the ability to work in time management conditions and the ability to work in a team, are key. Managers cannot do without leadership skills. The second priority is ensuring the formation and implementation of state policy in the field of public service and personnel management. In particular, special attention should be paid to the formation of modern HR-management systems. The third priority of civil service reform is to increase the level of protection of citizens' right to access civil service, as well as the legal rights and interests of civil servants. The fourth is to strengthen the institutional capacity, openness and transparency of the NACS in the field of civil service reform. The fifth is the adaptation of the civil service to the standards of the European Union. It is such a hierarchy of priorities for reforming the civil service of Ukraine that will help overcome the challenges of the BANI-world, successfully counter the Covid-19 pandemic, and also effectively fulfill the tasks set in the conditions of martial law.

Key words: BANI-world, civil servant, HR management, efficiency, civil service reform, personnel management system, management.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.1.4>

М. А. Аніщенко

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри соціальної медицини,
громадського здоров'я, медичного та фармацевтичного права
Запорізького державного медичного університету

ДОСЛІДЖЕННЯ ЧИННИКІВ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ТА САМОВРЯДНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті здійснено системний аналіз корупційних ризиків, окреслено основні чинники корупційних ризиків в системі управління сфери охорони здоров'я, надано пропозиції щодо їх подолання та мінімізації. Досліджено загальний стан державного регулювання сферою охорони здоров'я. Проаналізовано статистику Єдиного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Окреслено найбільш пріоритетні напрями щодо протидії корупційним ризикам у системі державного та самоврядного управління. Досліджено наукові позиції правознавців у даному напрямі. Констатовано, що суттєвому погіршенню ситуації сприяли пандемія Covid-19 (система закупівель, корупція у сфері дослідження та розробки нових продуктів та ін.) та війна (процедури закупівлі, гуманітарна допомога, призупинення подання електронних декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування та ін.). Обґрунтовано думку, що управління системою охорони здоров'я на сьогодні не у повній мірі адаптоване до сучасних соціально-економічних умов. З'ясовано ключові завдання та принципи Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки. Визначено основні чинники корупційних ризиків та корупційні ризики у діяльності МОЗ України. Констатовано, що найбільше корупційні ризики у системі управління сфери охорони здоров'я виникають на етапі формування потреби в закупівлі та безпосередньо під час проведення державних закупівель. Здійснено аналіз діяльності ДП «Медзакупівлі України». Запропоновано інтегрувати інформаційну систему ДП «Медзакупівлі України» з системою eHealth. Обґрунтовано думку, що виведення з-під дії Закону України «Про публічні закупівлі» процедури закупівель в умовах воєнного стану, а також можливість невикористання системи ProZorro, посилюють корупційні ризики. Проаналізовано досвід у даному напрямі Ізраїлю та США. Констатовано, що найдієвішими механізмами управління та боротьби з корупцією у системі управління сфери охорони здоров'я є прозорість, нагляд та підзвітність. Зроблено висновок, що подолання корупції в системі управління сферою охорони здоров'я можливе лише за умови комплексного підходу – поєднання антикорупційної політики, законодавчих норм, ефективного публічного управління, належної роботи антикорупційних інституцій, а також подальшої діджиталізації основних процесів діяльності.

Ключові слова: корупційні ризики, система управління, юридична відповідальність, прозорість, контроль, нагляд.

Постановка проблеми. Ключова роль у здійсненні внутрішньої політики країни щодо прийняття державно-управлінських рішень для реалізації концепції надання доступної медичної допомоги усім, без винятку, громадянам країни належить публічному управлінню. Саме публічне управління охороною здоров'я координує дер-

жавну політику про забезпечення рівності як громадянина, так і окремої соціальної групи щодо вільного доступу до медичних послуг. Реформа, яка наразі триває у медичній сфері, направлена саме на «модернізацію процесів публічного управління та вдосконалення правового забезпечення її державно-управлінських відносин» [1].

Разом з тим, існує ряд негативних факторів, які можуть вплинути на результати впровадження такої реформи, серед яких корупція. Європейська комісія у висновку заявки на членство в Європейському Союзі, поданому Україною зазначила: «Україна досягла значного прогресу на шляху до верховенства права, проте подальша боротьба з корупцією залишається однією з основних вимог суспільства» [2]. У період з лютого 2019 по грудень 2022 року до Єдиного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення зареєстровано 44354 особи, з них 13764 за кримінальними правопорушеннями, 28447 за адміністративними та 2150 за дисциплінарними правопорушеннями [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематику корупції у системі державного регулювання медичної сфери досліджували такі відомі вчені в галузі державного управління, як М. Білинська, Т. Биркович, М. Долгих, Т. Попченко, Я. Радиш. Ця ж тема привернула увагу дослідників також із інших галузей наук, зокрема юридичних (О. Костенко, С. Книш, Б. Тобес), політичних (Т. Семігіна, М. Співак) та медичних (Ю. Вороненко).

Разом з тим, у сучасних умовах реформування системи охорони здоров'я в Україні, а також воєнного стану, зазначене питання значно актуалізується і потребує додаткового дослідження.

Метою статті є системний аналіз корупційних ризиків, окреслення основних чинників корупційних ризиків в системі управління сфери охорони здоров'я, а також надання пропозицій щодо їх подолання та мінімізації.

Виклад основного матеріалу. За результатами проведеного у червні поточного року соціологічного опитування визначено найбільш пріоритетні напрями щодо протидії корупційним ризикам у системі державного та самоврядного управління (рис. 1).

Як бачимо, сфера охорони здоров'я знаходиться на четвертій позиції. Звісно, суттєвий вплив на дані показники мали пандемія Covid-19, що спричинила виникнення обставин та умов, які сприяють виникненню високих корупційних ризиків (непрозора система закупівель ліків та профілактичних засобів, можливості фальсифікацій та підробок у сфері дослідження та розробки нових продуктів та ін.) та воєнний стан (спрощені процедури закупівель (в тому числі лікарських засобів та виробів медичного призначення), значні та часто неконтрольо-

вані потоки гуманітарної допомоги, призупинення подання електронних декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування та ін.). Зважаючи на те, що «середня тривалість життя, доступність лікарських засобів і якість надання медичних послуг визначають, на думку М.В. Долгих, наскільки влада відповідально ставиться до своїх обов'язків перед громадянами, а також детермінують правильність її руху на шляху до реалізації дієвої політики внутрішнього добробуту країни» [4], саме дослідження передумов корупційних ризиків системи управління медичною сферою, як суттєвих перешкод на шляху ефективного регулювання системи охорони здоров'я, наразі є актуальним.

Корупційна складова в механізмі системи управління медичною сферою, навіть з урахуванням прийнятого у червні поточного року Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» № 2322-ІХ, яким затверджено Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки (далі – Стратегія), залишається значною. Забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, – ключове завданням Стратегії, основними принципами якої є: оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування (усунення дублювання повноважень); цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних; забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення [5].

«Брак у громадян належної соціальної (політичної, економічної, правової, моральної) культури, на думку О.М. Костенко, робить їх інструментом для використання політичними маргіналами у власних цілях. Це і є причиною корупційної активності «верхів» [6].

Адаптуючи положення Конвенції ООН проти корупції у контексті системи управління охороною здоров'я, Б. Тобес, виділяє наступні види корупції: а) підкуп своїх та зарубіжних державних чиновників в обмін на отримання якої-небудь неправомірної вигоди; б) розкрадання, неправомірне привласнення або інше нецільове використання коштів державного бюджету, виділених на охорону здоров'я, державним чиновником; в) використання впливу у корисних цілях; г) зловживання службовим станови-

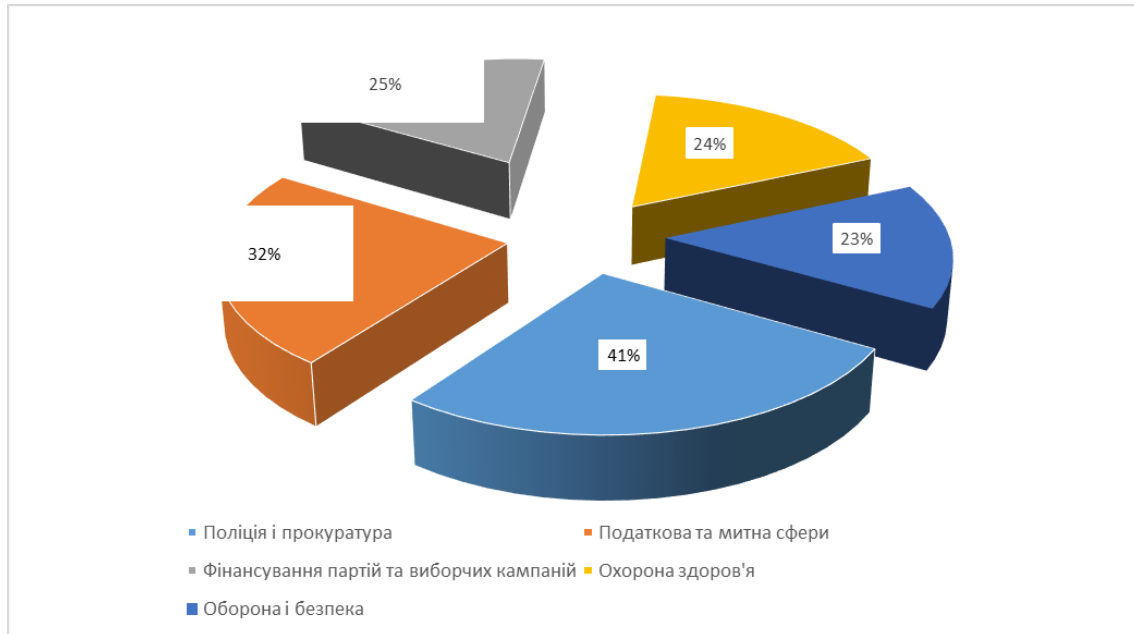


Рис. 1. Найбільш пріоритетні напрями у протидії корупційним ризикам

Джерело: побудовано на підставі опрацювання результатів проведеного автором соціологічного опитування

Таблиця 1

Основні чинники корупційних ризиків та корупційні ризики у діяльності МОЗ України

№ п/п	Чинники корупційних ризиків	Корупційні ризики
1.	Недостатній рівень знань працівників апарату МОЗ законодавства України	Дотримання законності при розробці та прийнятті актів КМУ та наказів МОЗ за підписом керівництва Міністерства
2.	Бажання отримати неправомірну вигоду чи заборонені законом подарунки	Складання кошторисів, передача об'єктів державної власності у комунальну, відбір державних інвестиційних проектів
3.	Недоброчесність державних службовців, бажання отримати особисту вигоду або сприяти отриманню вигоди третіми особами	Вплив з боку посадових осіб або інших осіб з метою сприяння прийняттю на державну службу близьких їм осіб
4.	Проведення процедури конкурсного відбору (вплив на членів конкурсної комісії або адміністратора)	Отримання неправомірної вигоди за сприяння в успішному проходженні конкурсного відбору
5.	Наявність у працівника, який здійснює особистий прийом, майнового (немайнового) інтересу	Надання посадовою особою переваги суб'єктам господарської діяльності (заявникам) чи уповноваженим ними особам з питань здійснення державної реєстрації, перереєстрації лікарських засобів
6.	Відсутність встановленої законодавством прямої відповідальності та недоброчесність відповідальних працівників	Недостатнє правове регулювання у сфері здійснення закупівель лікарських засобів та медичних виробів
7.	Недоброчесність державних службовців	Використання дискреційних повноважень посадовою особою при здійсненні заходів державного нагляду (контролю) з питань ліцензування, акредитації закладів охорони здоров'я та отримання спеціального дозволу на заняття народною медициною (цілительство)
8.	Неправомірне втручання третіх осіб у процес планування внутрішнього аудиту та підготовка звіту про його результати	Незабезпечення об'єктивного відбору об'єктів внутрішнього аудиту при плануванні діяльності підрозділів внутрішнього аудиту та формування необ'єктивного звіту
9.	Недостатня прозорість опрацювання справ хворих, що перебувають на обліку та в подальшому розгляду справ щодо направлення хворих на лікування за кордон	Недосконала нормативно-правова база щодо порядку направлення хворих на лікування за кордон

Джерело: побудовано на підставі опрацювання результатів проведеного соціологічного опитування [9]

щем; д) незаконне збагачення [7]. Т.І. Биркович серед основних типів корупції у системі управління медичною сферою виокремлює хабарі, крадіжки, політичну та бюрократичну корупцію і дезінформацію, кожен з яких надає можливість нажитися завдяки положенню в системі охорони здоров'я (прямі прибутки, отримані в результаті особистих і відомчих, або вигоди, які отримуються завдяки посиленню влади і впливу) [8, с. 80].

За результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Міністерства охорони здоров'я України за 2021 рік Національним агентством запобігання корупції (НАЗК) виокремлено 9 основних чинників корупційних ризиків (таблиця 1).

Окрім зазначених вище, за відомостями Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, до корупційних чинників у системі управління сфери охорони здоров'я також віднесено недостатній рівень доступності, відкритості та прозорості діяльності (у тому числі під час проведення процедур державних закупівель), прийняття колегіальних рішень без участі громадськості, встановлення обмежень в тендерній документації (зменшує коло потенційних учасників торгів), направлення на передліцензійні та ліцензійні перевірки одного перевіряючого (порушення об'єктивності результатів перевірки).

Вищевикладене свідчить, що найбільше корупційні ризики у системі управління сфери охорони здоров'я виникають на етапі формування потреби в закупівлі та безпосередньо під час проведення державних закупівель. Зазначимо, що у 2018 році в Україні створено Державне підприємство «Медичні закупівлі України» (ДП «Медзакупівлі України») – єдина національна агенція, яка забезпечує централізовану закупівлю якісних ліків та виробів медичного призначення за кошти державного бюджету, ключовим завданням якої є формування прозорості, конкурентної системи публічних закупівель медичних товарів. На підприємстві діє Сектор з питань антикорупційної діяльності та комплаєнс, який контролює дотримання співробітниками антикорупційного законодавства як під час поточних робіт, так і у взаємодії з контрагентами, проводить внутрішні перевірки, навчання, здійснює перевірки контрагентів.

У мирний та воєнний час процедура закупівель відрізняється – закупівлі у мирний час регулюються, в основному, Законом України «Про публічні закупівлі», в умовах воєнного стану зазначені процедури виведені з-під дії

вказаного Закону та можуть відбуватись без використання системи Prozorro. Вартим уваги є те, що ДП «Медзакупівлі України» на базі месенджера Telegram впроваджено інформаційні механізми щодо відстеження інформації про перебіг закупівельних процедур, зокрема наявність ліків та медвиробів у закладах охорони здоров'я, запланований графік поставок, статус закупівельних процедур, наявність вакцини від COVID-19, найближчі пункти щеплення (Telegram-бот), забезпеченість лікарень першої та другої хвилі, що надають допомогу хворим на COVID-19 [9]. На сьогодні інформація збирається з 4 національних складів, 27 регіональних і 1159 лікарень на місцевому рівні. Разом з тим, з метою подальшої діджиталізації даного напрямку, необхідно інтегрувати дану інформаційну систему з системою eHealth, крім того, передбачити доступ до даної системи пацієнтів, що надасть їм змогу в онлайн режимі з'ясувати наявність у певній лікарні того чи іншого лікарського препарату.

Як бачимо, навіть в умовах воєнного часу наявні позитивні зрушення у даному напрямі, проте незважаючи на той факт, що ДП «Медзакупівлі України» визначено державною закупівельною агенцією, яка уповноважена на здійснення закупівель фармацевтичної продукції, на сьогодні не створено наглядової ради, яка б контролювала її діяльність.

Відповідно до п. 1 ст. 18-3 Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» НАЗК безпосередньо забезпечує моніторинг та оцінку ефективності реалізації виконавчими органами та органами місцевого самоврядування Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми антикорупційних органів [5]. Разом з тим, як показує практика, наразі основна діяльність антикорупційних органів спрямована не на попередження та виявлення корупції, а на переслідування політичних опонентів. З цією метою пропонуємо посилити наглядову роль інших гілок влади, інститутів (омбудсмен, антикорупційні агенції та інші спеціалізовані органи боротьби з корупцією) і громадянського суспільства.

Вартим уваги є досвід запобігання корупційних ризиків у медичній сфері серед урядовців, який впроваджено в Ізраїлі. Зокрема, для управлінців на законодавчому рівні розроблена й закріплена система значних соціальних пільг, разом з тим одночасно введено жорстку систему покарань. Зазначені заходи сприяли відсутності корупції в системі управління. Спо-

лученими Штатами Америки з метою протидії корупції у системі управління визначено досить солідні розміри заробітних плат для лікарів різного рівня, одночасно ж лікарів зобов'язали надавати звіти (оприлюднення на відповідних сайтах джерел фінансування та сумарних доходів) [10]. Крім того, постійно проводяться вибіркові аудити, за виявленими порушеннями передбачено як суттєві штрафи (ураховуючи позбавлення ліцензії), так і притягнення до відповідальності всіх сторінок корупційного правопорушення (в окремих випадках до позбавлення волі).

Таким чином, найдієвішими механізмами управління та боротьби з корупцією у системі управління є прозорість, нагляд та підзвітність. «В час надзвичайних обставин важливість цих інструментів є вищою, ніж будь-коли, їх застосування є актуальним як на центральному рівні, так і на місцевому рівні в контексті будь-якої форми делегування повноважень» [11].

Нам імпонує науковий підхід О.М. Костенко, на думку якого «радикальним чинником у методології реформ в Україні має стати створення таких умов у суспільстві, щоб жити і працювати чесно було вигідно. Як наслідок, корупційний тип соціальної поведінки трансформується в антикризовий» [12].

Висновок. Підсумовуючи зазначимо, що в Україні однією з основних причин корупції у сфері охорони здоров'я є як слабка система державного управління, так і низький рівень юридичної відповідальності та контролю. Діючі наразі незалежні органи контролю, які безпосередньо здійснюють перевірку діяльності системи охорони здоров'я в Україні, теоретично функціонують, однак їх діяльність є недостатньо неефективною.

Розв'язання зазначеної проблематики можливе за умови комплексного підходу – поєднання антикорупційної політики, законодавчих норм, ефективного публічного управління, належної роботи антикорупційних інституцій, а також подальшої діджиталізації основних процесів діяльності.

Діюча медична реформа системи охорони здоров'я має бути зорієнтована у першу чергу на зміцнення позицій України на міжнародній арені та направлена на отримання статусу повноправного члена міжнародних організацій, основними механізмами яких у протидії, виявленні та боротьбі з корупцією у медичній сфері є прозорість, нагляд та підзвітність, а також належним чином урегульовані законодавчі норми, відповідно до яких передбачено як систе-

му заохочень (соціальні пільги, високий рівень заробітної плати), так і покарань (притягнення до відповідальності, позбавлення волі).

Разом з тим в Україні наразі наявні проблемні питання, які не дають можливості повноцінно здійснювати антикорупційну діяльність у сфері охорони здоров'я – відсутність призначених керівників Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА); прозорого механізму для отримання та використання коштів та гуманітарної допомоги; невідповідність окремих норм антикорупційного законодавства міжнародним стандартам, стандартам ЄС; а також послаблення антикорупційного законодавства на час воєнного стану.

Список використаної літератури:

1. Книш С.В. Адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Тернопільський національний економічний університет, МОН України. Тернопіль, 2019. 352 с.
2. Висновки Європейської ради щодо України та заявок на членство України, Республіки Молдова та Грузії, 23 червня 2022 року. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/висновки-європейської-ради-щодо-україни-та-заявок-на-членство-україни_uk?s=232.
3. Єдиного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. URL: <https://corruptinfo.nazk.gov.ua>.
4. Долгих М.В. Проблеми формування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я: огляд дискусійного поля. *Аспекти публічного управління*. 2019. № 12. Т. 7. С. 17.
5. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки: Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>.
6. Костенко О.М. Корупція в Україні у світлі політичної кримінології. *Політичний менеджмент*. 2009. № 1. С. 49–54.
7. Brigit C.A. Toebes. Human rights and health sector corruption, in *Global Health and Human Rights*, John Harrington and Maria Stuttaford, eds. (London and New York, Routledge, 2010. P. 102–134.
8. Биркович Т.І. Корупція як перешкода на шляху ефективного регулювання системи охорони здоров'я. *Державне управління. Серія: «Інвестиції: практика та досвід»*. 2018. № 10. С. 80.
9. Медичні закупівлі України. Антикорупційна політика. *Офіційний сайт*. URL: <https://medzakupivli.com/uk/pro-mzu/pro-nas>.

10. Перелигіна Р.В., Козир С.В. Соціальна сутність та механізми протидії корупції у сфері медицини. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 248.
11. Корупційні ризики та корисні посилання на правові норми в контексті COVID-19. Страсбург, 15.04.2020. URL: <https://rm.coe.int/ukrainian-version-corruption-covid-19/16809e3c06>.
12. Костенко О.М. Про модернізацію протидії корупційній злочинності в Україні (концепція «активної юстиції» у протидії корупції). URL: <http://pravoznavec.com.ua>.

Anishchenko M. A. Study of the factors of corruption risks in the system of state and local government management in the sphere of health care

The article carries out a systematic analysis of corruption risks, outlines the main factors of corruption risks in the management system of the health care sector, provides suggestions for overcoming and minimizing them. The general state of state regulation in the field of health care was studied. The statistics of the Unified Register of persons who committed corruption or corruption-related offenses were analyzed. The most priority directions for combating corruption risks in the system of state and self-government administration are outlined. The scientific positions of jurists in this area have been studied. It was found that the Covid-19 pandemic (procurement system, corruption in the field of research and development of new products, etc.) and the war (procurement procedures, humanitarian aid, suspension of submission of electronic declarations by persons authorized to perform the functions of the state and local self-government) contributed to the significant deterioration of the situation etc.). The opinion that the management of the health care system today is not fully adapted to modern socio-economic conditions is substantiated. The key tasks and principles of the Anti-Corruption Strategy for 2021–2025 have been clarified. The main factors of corruption risks and corruption risks in the activity of the Ministry of Health of Ukraine are determined. It was established that the greatest corruption risks in the management system of the health care sector arise at the stage of forming the need for procurement and directly during public procurement. An analysis of the activity of the SE “Medzakupivli Ukrainy” was carried out. It is proposed to integrate the information system of SE “Medzakupivli Ukrainy” with the eHealth system. The opinion is substantiated that the removal from the scope of the Law of Ukraine “On Public Procurement” of procurement procedures under martial law, as well as the possibility of not using the Prozorro system, increase corruption risks. The experience in this direction of Israel and the USA is analyzed. It has been established that the most effective mechanisms for managing and fighting corruption in the health care management system are transparency, supervision and accountability. It was concluded that overcoming corruption in the health care management system is possible only with a comprehensive approach – a combination of anti-corruption policy, legislative norms, effective public administration, proper work of anti-corruption institutions, as well as further digitization of the main activity processes.

Key words: corruption risks, management system, legal responsibility, transparency, control, supervision.

УДК [167.7:004.056]:342.25

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.1.5>

О. А. Галич

кандидат економічних наук, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавського державного аграрного університету

О. С. Демидкін

здобувач вищої освіти СВО Доктор філософії
Полтавського державного аграрного університету

МОДЕЛЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

У статті визначено актуальність та необхідність захисту інформаційної інфраструктури функціонування органів місцевої влади, яка є ключовим інструментом прийняття обґрунтованих рішень розвитку територіальної громади, елементом е-урядування, способом патисипації громадян у взаємодії із зазначеними органами, контролю їх діяльності, засобом замовлення та отримання муніципальних послуг та складовою електронного документообігу.

Визначено, що із трансформаційними тенденціями цифровізації, інформатизації та автоматизації соціальних взаємин зростає роль та необхідність вдосконалення моделей забезпечення безпеки інформаційної системи місцевих органів влади. Зазначене й обумовлюється розвиненням видів та обсягів інформації обмеженого доступу, яка функціонує в інформаційній системі органів державної та місцевої влади, а також постійним зростанням груп загроз безпеці інформаційної системи органів місцевого самоврядування.

З метою формування ефективної системи захисту інформаційних систем органів місцевої влади запропоновано використання сучасної моделі захисту, яка базуватиметься на концепції «defense-in-depth» та передбачатиме декілька рівнів захисту, що обумовлюють захист об'єктів інформаційної інфраструктури та захист суб'єктів (користувачів інформації) на основі убезпечення фізичного, технічного, програмного, адміністративного (включаючи рольовий) доступу та інших аспектах. Глибинний захист запропонований в цій моделі – це стратегія використання безлічі заходів безпеки для захисту цілісності інформації, яка призначена для охоплення всіх аспектів безпеки інформаційної інфраструктури органів влади, і передбачає алгоритм убезпечення від загроз таким чином, що якщо вони пройдуть одну «лінію» захисту, будуть використані додаткові рівні безпеки, щоб зупинити їх, що дозволяє усунути вразливості безпеки. Цінність ешелонованого захисту полягає в тому, що цей підхід об'єднує в собі передові інструменти безпеки, щоб захистити критично важливі дані та заблокувати загрози, перш ніж вони досягнуть кінцевих точок й мереж.

Охарактеризовано основні складові запропонованої захисту інформаційної системи органів місцевої влади на основі концепції «defense-in-depth» та розкрито особливості їх застосування.

Ключові слова: адміністративний рівень захисту, ешелонований захист, інформаційний ресурс, концепція захисту «defense-in-depth», органи місцевого самоврядування, програмний й технічний захист, фізична безпека.

Постановка проблеми. Умови розвитку сучасного суспільства вимагають практично повної інформаційної прозорості діяльності органів державної влади будь-якого рівня. За останні роки розроблено та прийнято безліч нормативно-правових актів, які забезпечують доступ громадян та організацій до інформацій-

них ресурсів органів влади, зокрема і органів місцевої влади, а також обов'язковості надання інформації посадовими особами [1; 2]. Водночас, органи державної влади також потребують великого обсягу інформації, необхідної для роботи та обґрунтування управлінських рішень, особливо це є актуальним для органів місцево-

го самоврядування, чиї рішення безпосередньо стосуються практично всіх сфер життєдіяльності громадян, у межах яких формуються великі масиви оперативної інформації, яка створюється як усередині органу місцевого самоврядування, так і у організаціях й домогосподарствах певної території.

Активізація процесів інформатизації суспільства, розвиток систем електронного документообігу, надання державних та муніципальних послуг в електронному вигляді сприяють тому, що зростає залежність органів місцевого самоврядування від використання ними інформації, достовірності, якості, своєчасності її отримання. Водночас, значні масиви інформації вкрай уразливі для загроз несанкціонованого доступу до інформаційних та цифрових ресурсів, що призводить до зростання ризику й небезпеки несанкціонованих та ненавмисних впливів на інформаційну систему, і, як наслідок, виникають непередбачувані економічні та соціальні наслідки, пов'язані із порушеннями режимів безпеки інформації [3]. Власне зазначені аспекти і визначають актуальність дослідження питань захисту інформаційних систем місцевих органів самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретичні та практичні аспекти, які стосуються забезпечення безпеки інформаційних систем місцевих органів влади, зокрема в умовах цифровізації, інформатизації та автоматизації соціальних взаємин висвітлені такими дослідниками як Дідик Н. І., Єременко С. А., Єсімова С. С., Ілюшук О. М., Малашко О. Є., Пархоменко-Кучевіл О. І., Терехова В., Торічного В. О., Усик С., Чмир Я. І. та іншими.

Мета статті. Головною метою цієї роботи визначення основних засад забезпечення безпеки інформаційних систем місцевих органів влади в умовах цифровізації, інформатизації та автоматизації соціальних взаємин та формування моделі забезпечення безпеки інформаційної системи місцевих органів влади.

Виклад основного матеріалу. За сучасних умов, необхідність підвищеної уваги до питань захисту інформації, цифрових та інформаційних ресурсів в органах місцевого самоврядування обумовлюються наступними факторами:

- залежність ефективної роботи адміністрацій районів від їх здатності забезпечити доступність, цілісність та своєчасність інформації;
- використання інформаційних систем, що обробляють великі обсяги відомостей різного

ступеня важливості, а також уразливість даних систем від можливості несанкціонованого доступу, у тому числі й результаті ненавмисних дій, що спричиняють витік інформації;

- зростаюча кількість злочинів у інформаційній та цифровій сферах [3–5].

В свою чергу доцільно визначити види й типи інформації, яка функціонує в інформаційній системі органів місцевої влади і яку структур вона має відносно необхідності та рівня захисту (рис. 1).

Враховуючи наведенні види й типи інформації, яка функціонує в інформаційній системі органів місцевої влади, доцільно відзначити суттєву кількість видів, типів та відповідно обсягів інформації, яка повинна підлягати захисту та бути убезпечена від доступу зловмисників. З цією метою ідентифіковано загрози безпеки органів влади, у тому числі, загроз безпеки інформаційних систем державних органів місцевої влади, а також відповідний вибір та застосування ефективних засобів захисту від цих загроз, що може бути досягнуто лише за рахунок комплексного використання засобів захисту по кожному виду загроз. За спрямованістю загрози безпеки інформаційної системи органів місцевого самоврядування можна розподілити на 4 види (рис. 2).

На основі наведеного доцільно відзначити, що інформаційна система органів місцевої влади містить значні обсяги інформації, а відповідно до розвитку цифрового середовища та діджиталізації цивільних, адміністративних та інших соціальних відносин, повинна бути захищена, фізично, технічно, апаратно, програмно та адміністративно, що передбачає використання комплексного захисту інформаційної інфраструктури органів влади, зокрема й на локальному рівні.

Відтак, з метою формування ефективної системи захисту інформаційних систем органів місцевої влади пропонується використання сучасної моделі захисту, яка базуватиметься на концепції “defense-in-depth” та передбачатиме декілька рівнів захисту, що обумовлюють захист об'єктів інформаційної інфраструктури та захист суб'єктів (користувачів інформації) на основі убезпечення фізичного, технічного, програмного, адміністративного (включаючи рольовий) доступу та інших аспектах (рис. 3).

Зараз, в системах захисту інформації місцевих органів самоврядування, в більшості випадків, розгортається лише один рівень безпеки,



Рис. 1. Класифікація інформації в інформаційній системі органів місцевої влади відносно необхідності та рівня захисту

Сформовано на основі: [1; 2; 3; 5; 6; 7]



Рис. 2. Класифікація груп загроз безпеці інформаційної системи органів місцевого самоврядування

Сформовано на основі: [1; 3; 6; 9; 10; 11]

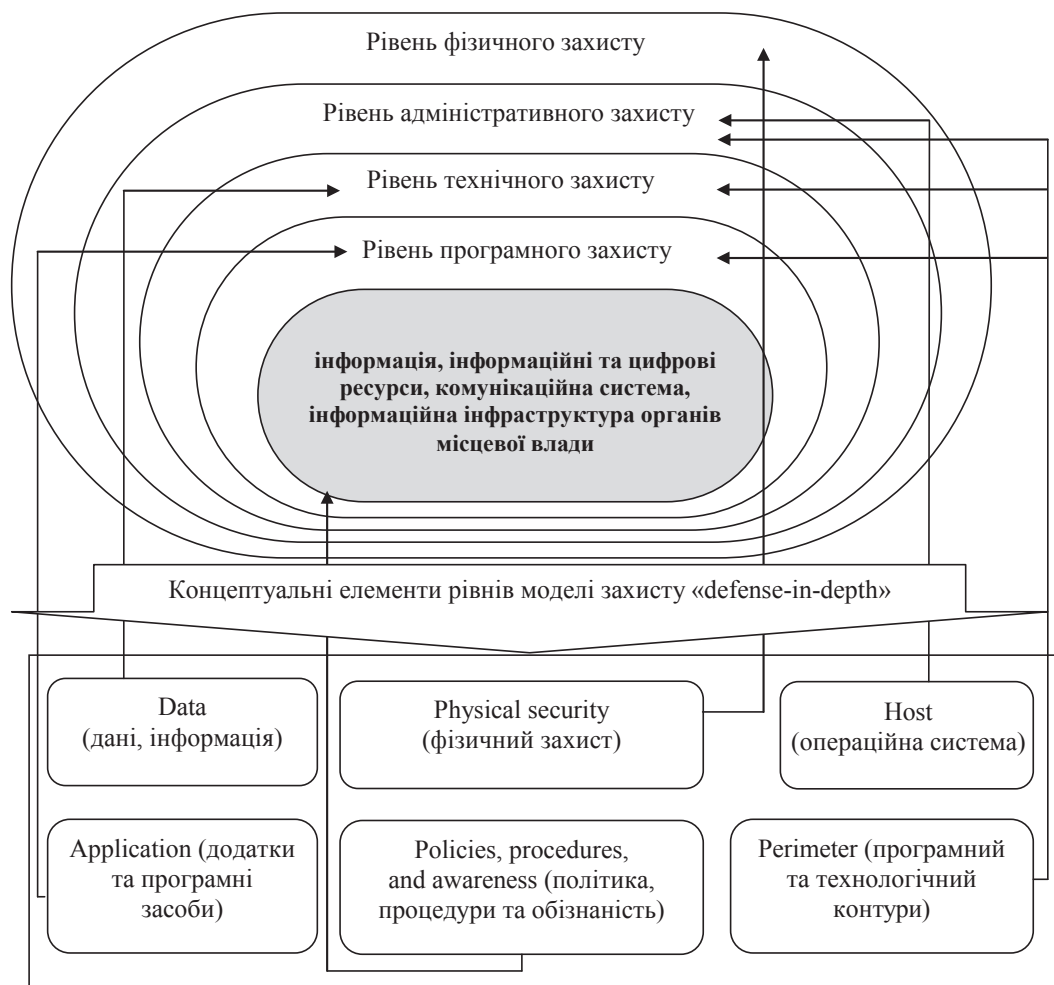


Рис. 3. Модель захисту інформаційної системи органів місцевої влади на основі концепції «defense-in-depth»

Авторська розробка

чого недостатньо для забезпечення загального захисту. Відтак, пропонується модель передбачає одночасне застосування декількох рівнів та методів захисту, що дозволить зменшити ймовірність витоку даних із інформаційної системи органів місцевої влади, поліпшити та забезпечити надійність комунікаційної системи, а також запобігти проміжним або футуристичним загрозам.

Глибинний захист пропонується в цій моделі – це стратегія використання безлічі заходів безпеки для захисту цілісності інформації, яка призначена для охоплення всіх аспектів безпеки інформаційної інфраструктури органів влади, і передбачає алгоритм убезпечення від загроз таким чином, що якщо вони пройдуть одну «лінію» захисту, будуть використані додаткові рівні безпеки, щоб зупинити їх, що дозволяє усунути вразливості безпеки, які неминуче несуть із собою технології, програмне забезпечення, користувачів інформаційної системи, їх операції в мережі тощо.

Цінність ешелонованого захисту полягає в тому, що цей підхід об'єднує в собі передові інструменти безпеки, щоб захистити критично важливі дані та заблокувати загрози, перш ніж вони досягнуть кінцевих точок й мереж.

Багаторівнева безпека – важлива частина стратегії ешелонованого захисту, а саме технічного контролю. Вона орієнтована на кібербезпеку та повний захист кінцевих точок й мереж. І хоча ешелонований захист визнає, що забезпечити повну безпеку неможливо, уповільнення загрози доти, доки вона не перестане становити небезпеку, є найефективнішим способом захисту інформаційних систем місцевих органів влади. Ешелонований захист пропонує вищий рівень безпеки він фокусується на адміністративному, фізичному, технічному та програмному контролі, здійснення якого необхідне для безпеки підприємств. Ці рівні забезпечують комплексність системи убезпечення інформації, інформаційних та цифрових ресурсів, комунікаційної

системи, інформаційної інфраструктури органів місцевої влади. Співвідношення окремих рівнів захисту та елементів цих рівнів відображено на рис. 4.

Відповідно до поданої моделі:

- фізичний контроль – це заходи безпеки, які захищають інформаційну систему органів місцевої влади від фізичної шкоди. До такого типу захисту може бути віднесено заходи щодо обмеження фізичного доступу до ІТ-інфраструктури не авторизованих осіб (фізичне охорона, системи СКУД, камери відео-спостереження, сигналізація, телекомунікаційні шафи із замками тощо);
- технічний контроль передбачає це методи захисту мережевих систем. Технічний контроль передбачає інформаційної системи органів місцевої влади захист апаратного і програмного забезпечення, а також мережевого рівня. Заходи з кібербезпеки, включно з багаторівневою безпекою, також належать до цієї категорії. До цього типу відносяться всі хардверні та софтові засоби захисту інформації, що дозволяють контролювати мережевий доступ до

об'єктів інформаційної системи (міжмережевий екран, засоби антивірусного захисту робочих станцій, проксі-сервери, системи автентифікації та авторизації);

- програмний контроль – передбачає застосування для захисту інформаційної системи спеціалізованих програмних засобів, які дають змогу захистити робочі станції, контролери та інформаційну систему в цілому через: ідентифікацію користувачів, контроль та розмежування доступу, шифрування інформації, видалення залишкової (робочої) інформації, типу тимчасових файлів, тестового контролю системи захисту тощо. Переваги програмних засобів: універсальність, гнучкість, надійність, простота встановлення, здатність до модифікації та розвитку;

- адміністративний контроль – це політики й процедури, встановлені для працівників органів місцевої влади: документи покликані регулювати управління захистом, розподіл і обробку критичної інформації, використання програмних й технічних засобів, а також взаємодію співробітників з інформаційною сис-

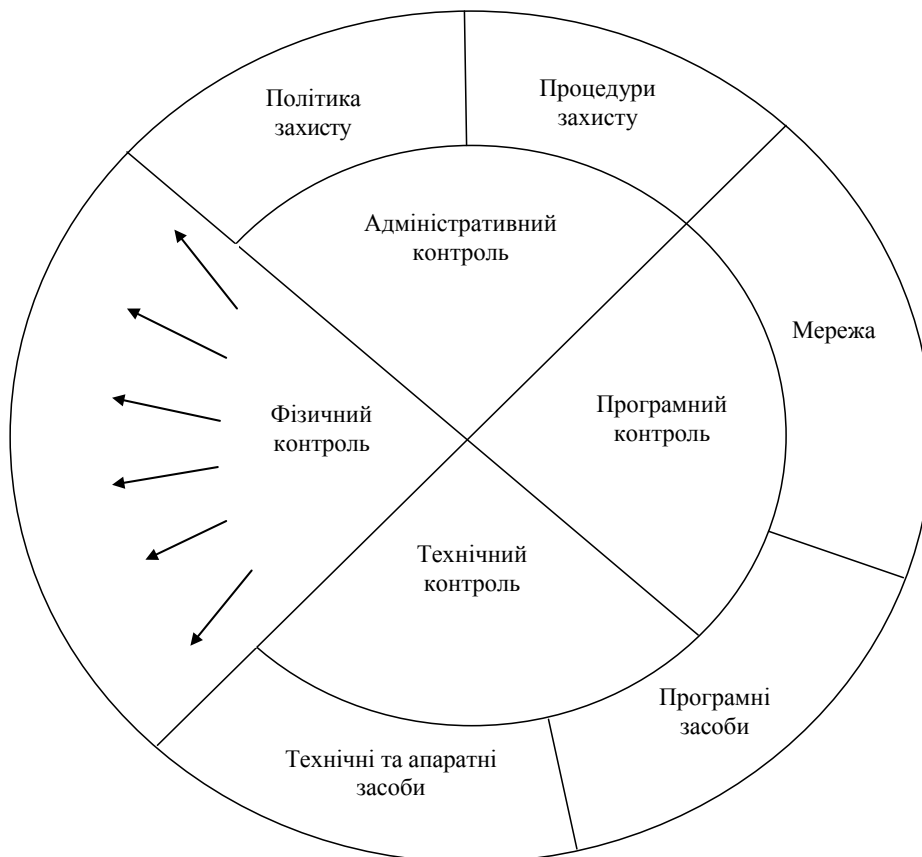


Рис. 4. Співвідношення окремих рівнів захисту та елементів моделі захисту інформаційної системи органів місцевої влади на основі концепції "defense-in-depth"

Удосконалено на основі [12]

темою, сторонніми організаціями та іншими зовнішніми суб'єктами). Прикладом адміністративного контролю є навчання працівників апарату місцевого самоврядування тому, як правильно позначати конфіденційну інформацію, і пояснення необхідності зберігання особистих файлів у відповідних папках [12].

Крім зазначених рівнів захисту, модель захисту інформаційної системи органів місцевої влади на основі концепції "defense-in-depth" передбачає застосування концептуальних елементів цих рівнів, серед яких:

- data – цей елемент рівня захисту забезпечує збереження даних із застосуванням різних технологій шифрування з обов'язковим застосуванням access control list-ів з повним розмежуванням доступу користувачів до даних.

- application – елемент рівня захисту, який передбачає застосування програмних засобів, оновлених до найактуальніших версій й налаштованих таким чином, щоб не виникало «дірок» у інформаційній інфраструктурі з позиції software;

- host – розглядається операційна система, яка повинна містити найбільш актуальні версії тавикористовуватиавтентифікаціюкористувачів;

- internal network – на цьому рівні розглядається внутрішня мережа.з використанням захищених сегментів, сегментація мережі, використання шифрування всередині мережі;

- perimeter – передбачає обов'язкове використання FireWall. Доступ до сервісів ззовні строго обмежений, обмеження відбуваються різними access control листами, за допомогою суворого контролю відкриття/закриття портів, застосування ключових точок виведення інформації та інформаційних ресурсів в «безпечну зону»;

- physical security – вбачає повний фізичний захист, коли сервери надійно фізично захищені й перебувають під «замком», наявність фізичної охорони, камер спостереження та різних технологічних засобів;

- policies, procedures, and awareness – на цьому рівні передбачається розроблення та затвердження політики й процедур. До цього рівня входять всілякі документи, що описують безпеку користувачів інформаційної системи органів місцевої влади, процедури, стандарти, а також навчання користувачів.

Основною метою пропонованої моделі захисту інформаційної системи органів місцевого самоврядування є запобігання реалізації загроз безпеці інформації шляхом:

- мінімізації ймовірності витоку, розкрадання, втрати, спотворення, підробки відомостей та блокування доступу до них;

- забезпечення правового режиму документованої інформації як об'єкта власності;

- захисту прав суб'єктів в інформаційних процесах при розробленні, виробництві та застосуванні інформаційних систем.

Відтак, зазначена модель захисту інформаційної системи органів місцевої влади на основі концепції "defense-in-depth", інформації ґрунтується на постійному та дієвому контролі її стану. Контроль стану системи захисту в органах місцевого самоврядування проводиться уповноваженими органами та полягає у перевірці відповідності системи вимогам безпеки, у періодичному контролі захищеності та в оцінці ефективності вжитих заходів щодо інформаційної безпеки.

Висновки і пропозиції. Отже, для убезпечення інформаційної інфраструктури функціонування системи органів місцевої влади, зокрема їх інформаційної системи, цифрових та інформаційних ресурсів, засобів та систем комунікацій потрібен лише комплексний підхід, який поєднуватиме належне керівництво (адміністративний рівень), використання сучасного програмного забезпечення та інформаційних технологій (програмний й технічний рівні), захист доступу до апаратних засобів (фізичний рівень) у поєднанні з зусиллями щодо переконання працівників у необхідності підвищення безпеки інформації (процедурний рівень), створення законодавства та контролю з боку держави за рівнем інформаційної безпеки (законодавчий рівень), та адаптація традиційних заходів – мережевих рішень, підвищення якості збору оперативної інформації, моделювання загроз, підвищення відповідальності розширюють межі «безпечного периметру» і створюють умови для ефективного та безпечного використання інформації в режимі реального часу.

Зазначене досягається шляхом використання пропонованої актуалізованої моделі захисту інформаційної системи органів місцевої влади на основі концепції "defense-in-depth", яка полягає у комплексному поєднанні рівнів захисту та застосуванні різних методів, методик та засобів інформаційної безпеки задля ефективного функціонування системи місцевого самоврядування. Тому перспективним напрямом дослідження є формування механізму реалізації моделі захисту інформаційної системи органів місцевої влади на основі концепції "defense-in-depth".

Список використаної літератури:

1. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Указ Президента України від 27 вересня 2021 р. 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text> (дата звернення 20.12.2022 р.)
2. Стратегія інформаційної безпеки – 2025: що зміниться у сфері цифрових прав. 22 вересня 2021 р. URL: <https://dslua.org/publications/strategiia-informatsiynoi-bezpeky-2025-shcho-zminytsia-u-sferi-tsyfrovyykh-prav/> (дата звернення 20.12.2022 р.)
3. Єременко С. А. Правові засади інформаційного забезпечення єдиної державної системи цивільного захисту України. *Інформація і право*. 2017. № 3(22). С. 117–123.
4. Чмир Я. І. Проблеми забезпечення інформаційної безпеки в системі публічного управління. *Аспекти публічного правління*. 2018. Том 6. № 9. С. 16–22.
5. Пархоменко-Куцевіл О. І. Інформаційна відкритість системи публічного управління як основа забезпечення національної безпеки. *Науковий вісник: Державне управління*. 2020. № 3(5). С. 195–203.
6. Єсімов С. С. Формування єдиного інформаційного простору в діяльності державних органів України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2015. № 813. С. 48–53.
7. Ілюшик О. М., Дідик Н. І. Діяльність державних органів щодо забезпечення права особи на інформаційну безпеку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 12. С. 252–256.
8. Малашко О. Є., Єсімов С. С. Зміст державної діяльності із забезпечення інформаційної безпеки. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2020. № 15(95). Т.1. С. 46–54.
9. Терехов В. Удосконалення адміністративно-правового регулювання реалізації політики інформаційної безпеки в органах місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 1(9). С. 43–47.
10. Торічний В. О. Система інформаційного забезпечення державної безпеки України. *Державне будівництво*. 2020. № 1. URL: <https://scholar.archive.org/work/iuz6ftwymvabvoo34dlra4duji/access/wayback/http://db.journal.kharkiv.ua/index.php/db/article/download/78/73> (дата звернення 23.12.2022 р.)
11. Усик С. Дослідження правового механізму забезпечення інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій. *Науковий вісник: Державне управління*. 2020. № 4(6). С. 266–280.
12. Defense-in-Depth. Imperva. URL: <https://www.imperva.com/learn/application-security/defense-in-depth/> (дата звернення 17.12.2022 р.)

Halych O. A., Demydkin O. S. Model of ensuring information security system of the local authorities

The article defines the relevance and necessity of protecting the information infrastructure of local authorities, which is a key tool for making informed decisions on the development of a territorial community, an element of e-government, a way of citizen participation in interaction with these authorities, control of their activities, a means of ordering and receiving municipal services, and a component of electronic document management.

It was determined that with the transformational trends of digitalization, informatization and automation of social relations, the role and need to improve the models of ensuring the information security system of the local authorities is increasing. This was due to the development of the types and volumes of restricted information which operates in the information system of state and local authorities, as well as the constant growth of threat's groups to the security of the information system of local self-government bodies.

In order to form an effective system of information systems protection of local authorities, the author proposes to use a modern protection model based on the concept of "defense-in-depth" and providing for several levels of protection, which ensure the protection of information infrastructure objects and protection of subjects (information users) based on the security of physical, technical, software, administrative (including role-based) access and other aspects. The defense-in-depth proposed in this model like as a strategy of using multiple security measures to protect the integrity of information, which was designed to cover all aspects of the information infrastructure security of the authorities, and provides an algorithm for protecting against threats in such a way that if they pass one "line" of defense, additional levels of security will be used to stop them, which allows eliminating security vulnerabilities. The value of layered protection is that this approach combines advanced security tools to protect critical data and block threats before they reach endpoints and networks.

The author characterizes the main components of the proposed information system protection of local authorities based on the concept of "defense-in-depth" and reveals the peculiarities of their application.

Key words: administrative level of protection, tiered protection, information resource, defense-in-depth concept, local government, software and hardware protection, physical security.

І. П. Динник

кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування
Державного торговельно-економічного університету

КОМУНІКАТИВНІ ЗАСОБИ ПЕРСВАЗІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІНСЬКОГО ВПЛИВУ ЛІДЕРА

У роботі розкрито сутність базових понять дослідження, зокрема «персвазивна комунікація», «персвазія», «персвазивна стратегія». Визначено місце персвазивної комунікації як інструменту в дискурсивній парадигмі управлінського впливу. Розкрито персвазивні складові у створенні іміджу управлінця. Охарактеризовано ефективність механізмів персвазії у професійній діяльності управлінця. Висвітлено особливості використання персвазивних стратегій і тактик лідерів України та зарубіжних країн. Запропоновано практичні рекомендації щодо використання найбільш ефективних стратегій персвазивного впливу для досягнення управлінської мети.

Останніми роками неабиякого значення набуває стрімкий розвиток та вдосконалення системи механізмів управлінського впливу, що спрямований на переконання і формування громадської думки, впровадження нової форми впливу – персвазивності. Саме тому виникла необхідність у аналізі інструментів персвазії та виявленні найбільш ефективних стратегій і тактик управлінського впливу лідера.

Розкрито персвазивні складові у створенні іміджу управлінця та з'ясовано, що успішний імідж формується не тільки за рахунок мовних засобів, а й комплексу невербальних прийомів, зокрема таких як: міміка, голос, жести, погляд та поза. Охарактеризовано ефективність механізмів персвазії у професійній діяльності управлінця, зокрема визначено, що мовленнєва взаємодія учасників публічного дискурсу під час якої вони впливають один на одного для досягнення певного результату передбачає перш за все ефективність такої комунікації. Встановлено, що персвазивність у професійній діяльності управлінця тісно пов'язана не тільки із спілкуванням віч-на-віч, але й з тісними візуальними та віртуальними комунікативними актами.

З'ясовано, що оскільки персвазивна комунікація в дискурсивній парадигмі управлінського впливу містить у собі персвазивну складову і тому не буде повноцінною без використання комплексу методів і прийомів впливу на адресата. Весь інструментарій такого впливу не тільки забарвлює мову та чинить персвазивний ефект, а також допомагає досягти кінцевої мети комунікативного акту.

Ключові слова: персвазія, персвазивна стратегія, механізми персвазії, персвазивний вплив, комунікативна стратегія, дискурс, віртуальне комунікування.

Постановка проблеми. Наразі проблематика формування ефективного інструментарію персвазивного впливу у діяльності публічного управлінця до сих пір не має достатнього висвітлення у наукових працях та практичного вирішення. У сучасному світі інструменти впливу вимагають низки наукових розробок та постає гостра необхідність розпізнавати зміст промов лідерів сучасності, а також формування особистого інструментарію персвазивного впливу зумовлює актуальність теми роботи, визначає її мету та завдання. Однак, незважаючи на актуальність застосування механізмів персвазії у управлінській діяльнос-

ті лідера, ця тема поки що не дістала належної наукової розробки та потребує подальших наукових розвідок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Засади становлення комунікативної системи в публічному управлінні розглядали в своїх працях С.Н. Ганущин, Є.О. Романенко. Дослідженню особливостей персвазивної комунікації в управлінській сфері присвячені праці І.В. Гаркуши, А.В. Голоднова, Т.С. Стецик, О.В. Яшенкової. Теоретичні та практичні аспекти використання різних персвазивних стратегій в управлінській діяльності досліджували Н.В. Драган-Іванець, Е.Н. Молодиченко та С.Б. Шило.

Водночас із огляду на складність і багатоаспектність проблеми в умовах сучасного світу залишається ще багато теоретичних і практичних питань для подальшого вивчення та удосконалення.

Метою статті є теоретичне обґрунтування комунікативних засобів персвазії та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення засобів персвазії як інструменту управлінського впливу лідера. У процесі досягнення цієї мети було розкрито сутність базових понять дослідження зокрема «персвазивна комунікація», «персвазія», «персвазивна стратегія»; з'ясовано місце персвазивної комунікації як інструменту в дискурсивній парадигмі управлінського впливу; розкрито персвазивні складові у створенні іміджу управлінця; охарактеризовано ефективність механізмів персвазії у професійній діяльності управлінця.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі соціально-економічного та політичного розвитку функціональна роль комунікації набуває особливої теоретико-методологічної та соціально-практичної актуалізації. Саме тому важливого значення набуває вироблення механізмів персвазії у діяльності управлінця.

У формуванні суспільної комунікативної системи, відповідної сучасним глобалізаційним процесам та інформаційним технологіям, визначальна і координуюча роль належить органам публічного управління, оскільки «комунікація стає обов'язковою діяльністю сучасних демократій, забезпечуючи участь громадськості у прийнятті рішень і контроль за діями влади; являючи собою процес обміну інформації, забезпечуючи відкритість влади для громадськості та громадськості для влади, формуючи довіру громадян до влади і надаючи останній можливість отримати підтримку, стабілізуючи суспільні відносини» [1].

Становлення ефективної суспільної комунікації, підсистемою якої є комунікативний комплекс публічної влади, можливе за умови реформування системи публічного управління. Таким чином, процеси формування ефективної системи суспільної комунікації, реформування публічного управління, розвитку інститутів громадянського суспільства є взаємозалежними і, за умови їх узгодженості, здатні забезпечити синергетичний ефект суспільного поступу.

Однак, успішність формування та ефективність комунікативної системи публічного управління значною мірою визначається ґрун-

товністю та досконалістю теоретико-методологічних засад, на яких базується розроблення та реалізація комунікативної політики, метою якої є формування загального смислового простору, сприйняття та розуміння шляхів розвитку суспільства, способів та інструментів вирішення проблем спільними зусиллями різних суспільних суб'єктів. Визначення теоретико-методологічних засад формування системи суспільної комунікації публічного управління є метою дослідження, яку доцільно реалізувати через виконання таких завдань, як: обґрунтування необхідності формування комунікативної системи публічного управління як способу забезпечення координованості діяльності суб'єктів державної, самоврядної, громадської, медійної влад щодо управління суспільними процесами; визначення комплексу теоретико-методологічних засад становлення комунікативної системи публічного управління; розроблення її структурно-функціональної моделі [2].

В умовах реформування державного управління в Україні одним із актуальних завдань є модернізація системи публічних комунікацій, наближення її до стандартів ЄС та передових країн світу, побудова ефективної моделі комунікативної діяльності органів державної влади. Важливою складовою цього процесу є створення дієвих механізмів координації комунікативних зусиль органів влади, що дасть можливість об'єднати зусилля у вирішенні спільних завдань, уникнути дублювання функцій та спростити організаційну структуру [3].

Комунікація це спосіб координації діяльності суб'єктів у площині вироблення та реалізації державної політики, що потребує впровадження нових форм взаємодії органів влади різних рівнів та участі інститутів громадянського суспільства.

Комунікації публічного управління доцільно розглядати як сукупність підсистем інформаційно-спонукальних взаємодій (передачі інформації; обміну інформацією; спонукання до діяльності відповідно до змісту інформаційного посилу; продукування інформації у процесі взаємного обміну; впливу на формування свідомості суспільних суб'єктів) між суб'єктами державної, самоврядної, громадської, медійної влад для забезпечення інформування про рішення та послуги; роз'яснення суспільних, державних, громадських пріоритетів, залучення стейкхолдерів до прийняття державних і муніципальних рішень; консультування та налагодження

належного зворотного зв'язку з громадськістю; сприяння розвитку громадської думки та здійсненню громадського контролю тощо [2].

Отже, необхідність формування комунікативної системи публічного управління обумовлена: незадовільним станом комунікацій органів державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, внаслідок чого відсутня належна координованість їх діяльності щодо управління процесами економічного, соціального, гуманітарного розвитку суспільства; відсутністю цілісної державної комунікативної політики, комунікативної стратегії і тактики органів публічної влади, єдиної системи комунікативних підрозділів у них; необхідністю координації комунікативних дій суб'єктів державної, самоврядної, громадської, медійної влад задля забезпечення результативного впливу на управління суспільними процесами, оптимального й ефективного використання економічних, організаційних, комунікаційних та інших ресурсів; нагальною потребою «вироблення механізму своєчасного виявлення, запобігання і нейтралізації реальних і потенційних загроз національній безпеці в інформаційній сфері та побудови національної системи стратегічних комунікацій» [1]. На сучасному етапі соціально-економічного та політичного розвитку функціональна роль комунікації набуває особливої теоретико-методологічної та соціально-практичної актуалізації.

Комунікація у такому її контексті є предметом дослідження різних предметних сфер та різних концептуальних рівнів філософського, культурологічного, політологічного, психологічного, кібернетичного, соціобіологічного, лінгвістичного. Це безпосередньо обумовлено тотальним проникненням інформаційно-комунікативних технологій у всі сфери суспільного життя, що призвело до виникнення нових комунікативних структур та процесів, які спричинили зміну у соціально-комунікативному середовищі розвитку суспільства. Проблема комунікації у різних сферах досі не має належного обґрунтування у межах державноуправлінської науки. Доцільність аналізу відповідних аспектів в межах даного дослідження обумовлена потребою розроблення теоретико-методологічних аспектів формування та реалізації комунікативних проблем у процесі здійснення державного управління [4].

Першочергового значення набуває аналіз сутності комунікації у контексті відповідних дослідницьких підходів, які вплинули на фор-

мування сучасної парадигми реалізації комунікативної політики держави. Формування науки про комунікацію безпосередньо характеризує значне відставання у формуванні теоретико-методологічних досліджень різних наукових шкіл та їх вплив на розвиток сучасного світу і науки зокрема [4].

Комунікації в державному управлінні розглядають як «інформаційну взаємодію, орієнтовану безпосередньо на визначену організацію, на методи і засоби побудови внутрішніх взаємозв'язків, тобто як інформаційні потоки; на розуміння побудови відносин між людьми всередині організації і в непомітному перенесенні особистих відносин на організаційні, у поєднанні вражень, заснованих на почутті симпатії або антипатії, і вражень від ділових якостей» а «комунікація управлінська – сукупність інформаційних зв'язків, процес взаємодії між суб'єктами управлінської діяльності по вертикалі, горизонталі із зовнішнім суспільним середовищем, шляхом безпосереднього спілкування і обміну інформацією з використанням відповідних засобів [5, с. 330–331].

Досліджуючи сутність та функції комунікації в системі державного управління Є.В. Драчов наголошує, що «при здійсненні основних управлінських функцій – планування, організації, мотивації, координації, аналізу та контролю, – комунікація виступає як інтегруючий фактор: використовуючи потоки інформації, вона спрямовує повідомлення від однієї ланки до іншої відповідно встановленим цілям. Фактично, система обробки інформації виступає об'єднуючою функцією для всіх підсистем або підрозділів державного управління» [6, с. 163–164].

Розмежовуючи поняття «державно-управлінська комунікація» (налагодження інформаційно-комунікативних процесів у сфері державного управління) та «державно-урядова комунікація» (як її структурна складова, яка забезпечує безпосереднє комунікування між урядом, бізнесом та громадськістю) Є.О. Романенком було виокремлено її комунікативні рівні: внутрішній, що стосується структурної взаємодії органів державної влади і їх взаємодії з громадськістю, та зовнішній, який стосується взаємодії держави та її інституційних структур у напрямі реалізації зовнішньої політики [7, с. 12].

Разом з тим, визначення поняття персвазивна комунікація представляє собою комунікативну практику та історично сформований спосіб взаємодії суб'єктів або певних груп

у комунікативній ситуації з метою спонукання іншої сторони до посткомунікативної діяльності. Персвазивна комунікація лат. *persuādeo*, – *suāsī*, – *suāsum*, – *ēre*, – це мистецтво переконувати, запевняти або схилити реципієнта на свій бік.

Неориторика розглядає раціональний і емоційний спосіб переконання як рівноправні і однаково прийнятні в реальному персуазивній комунікативній ситуації. Неориторика акцентує увагу на теорії та досвіді, займається вивченням процесу оволодіння мовою, побудови теорії діалогу та полілогу, зворотнім зв'язком у спілкуванні; спрямовує свої зусилля на пошук шляхів практичного застосування ораторської майстерності у професійному (усному й писемному), особистісному спілкуванні і навіть у спілкуванні з самим собою (тобто у внутрішньому мовленні) [8].

Д. Ділллард і М. Фау визначають успішність персуазивної комунікації за критерієм результату політичних кампаній усіх рівнів, прийняття законів, формування загальної думки, завоювання та утримання влади. Вони наголошують, що персуазивна комунікація у судочинстві може набирати надзвичайно важливого характеру, будучи вирішальною. Жанрами цього є обвинувачувальний виступ прокурора, захисна промова адвоката, що може остаточно вплинути на винесення вироку. Разом з тим, важливою сферою існування персуазивної комунікації є економіка, адже її розвиток залежить від активності споживачів. І, нарешті, технології, що активно застосовуються у сфері маркетингу, часто стають засобами вирішення гострих соціальних проблем [9].

У сучасній лінгвістичній науці аргументація розглядається як сукупність форм і засобів апелювання до категорії цінності з поєднанням мовних, логічних та психологічних механізмів вираження [10].

Аргументація може визначатися і як «соціальна, інтелектуальна й невербальна активність, що слугує для того, аби довести чи спростувати думку, яка складається з низки висловлювань, і спрямована на отримання схвалення від аудиторії» [11, с. 33].

Категорія аргументативності перш за все ґрунтується на логікориторичних характеристиках, що мають вплив на адресанта і здійснюють регулювання його поведінки. Будь-яке текстове вираження думок має певні формальні характеристики, через них і здійснюється безпосередній вплив на підсвідомість читача і несвідомі емоції, думки, формуючи певні образи.

Висновки та пропозиції. Отже, персвазія це свідомий вплив на переконання, думки та рішення іншого за допомогою вживання слова чи образу, логічних інформаційних акцентів. Персвазивність покликана впливати на маси, корегувати їх погляди та суспільну свідомість.

Разом з тим, формуванню ефективної комунікативної системи публічного управління передують визначення комплексу її теоретико-методологічних засад: переведення наявного істинного фундаментального та прикладного знання у площину його застосування як знаряддя, засобу отримання нового достовірного знання, необхідного для здійснення розроблення та реалізації державної комунікативної публічної політики [2].

Саме тому, найбільш ефективним шляхом до демократичного врядування є встановлення комунікативних зв'язків із громадськістю, зокрема із застосування персуазивності – саме такий підхід дозволить взаємодіяти з громадянами, завоювати їх підтримку та високий рівень довіри до органів публічної влади та управлінців зокрема.

Список використаної літератури:

1. Запровадження комунікації органів державної влади: виклики та завдання : зб. мат. наук.-практ. конф. / упоряд. А. В. Баровська. К. : Фенікс, 2016. 192 с.
2. Ганущин С. Н. Теоретико-методологічні засади становлення комунікативної системи публічного управління. *Демократичне врядування*. 2018. Вип. 21. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2018_21_3.
3. Самойленко С. Координація комунікативної діяльності органів виконавчої влади: стан та шляхи вдосконалення. *Запровадження комунікації органів державної влади: виклики та завдання* : зб. матер. наук.-практ. конф. / упоряд. А. В. Баровська. К. : Фенікс, 2016. С. 60–65.
4. Романенко Є. О. Теоретико-методологічна ідентифікація поняття комунікації у контексті сучасних дослідницьких підходів. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 32. С. 108–115. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2012_32_14.
5. Енциклопедичний словник з державного управління: довідк. вид. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. К. НАДУ, 2010. 820 с.
6. Драчов Є. В. Сутність та функції комунікації в системі державного управління. *Науковий*

- вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2014. Вип. 3. С. 159–167.
7. Романенко Є. О. Становлення та розвиток комунікативної політики держави : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія держ. упр.» Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2015. 453 с.
 8. Гаркуша І. В. Неориторика як персуазивна комунікація у структурі професійної компетентності рекламистів. *Держава та регіони. Серія : Гуманітарні науки*. 2014. № 1-2. С. 105–109.
 9. Dillard J. P., Pfau M. *The Persuasion Handbook: developments in theory and practice*. Sage Publications, 2002. 874 p.
 10. Коваль Н. Є. Стратегії аргументативного дискурсу (на матеріалі законодавчих текстів). *Науковий вісник кафедри ЮНЕСКО Київського національного лінгвістичного університету. Філологія, педагогіка, психологія*. 2010. № 21. С. 39–45.
 11. Почепцов Г. Г. *Теорія комунікації* / Г. Г. Почепцов. 2-е вид. К.: Вид. центр «Київський університет», 1999. 308 с.

Dynnyk I. P. Communicative means of persuasion as a tool of managerial influence of the leader

The work reveals the essence of the basic research concepts, in particular “persuasive communication”, “persuasive”, “persuasive strategy”. The place of persuasive communication as a tool in the discursive paradigm of managerial influence is determined. Pervasive components in creating a manager's image are revealed. The effectiveness of persuasion mechanisms in the manager's professional activity is characterized. Features of the use of persuasive strategies and tactics by the leaders of Ukraine and foreign countries are highlighted. Practical recommendations on the use of the most effective strategies of persuasive influence to achieve the management goal are offered. In recent years, the rapid development and improvement of the system of management influence mechanisms aimed at persuasion and formation of public opinion, the introduction of a new form of influence – persuasiveness – has become extremely important. That is why it became necessary to analyze the tools of persuasion and identify the most effective strategies and tactics of the leader's managerial influence. The persuasive components in the creation of a manager's image are revealed, and it is found that a successful image is formed not only through language means, but also through a complex of non-verbal techniques, including facial expressions, voice, gestures, gaze and posture. The effectiveness of the mechanisms of persuasion in the professional activity of the manager is characterized, in particular, it is determined that the speech interaction of the participants of public discourse during which they influence each other to achieve a certain result presupposes, first of all, the effectiveness of such communication. It was established that assertiveness in the manager's professional activity is closely related not only to face-to-face communication, but also to close visual and virtual communicative acts. It was found that since persuasive communication in the discursive paradigm of managerial influence contains a persuasive component and therefore will not be complete without the use of a complex of methods and techniques of influencing the addressee. The entire toolkit of such influence not only colors the language and has a persuasive effect, but also helps to achieve the ultimate goal of the communicative act.

Key words: persuasion, persuasive strategy, mechanisms of persuasion, persuasive influence, communicative strategy, discourse, virtual communication.

К. Р. Зоренко

аспірант спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
Навчально-наукового інституту неперервної освіти
Національного авіаційного університету

ВЗАЄМОДІЯ БІЗНЕС-СТРУКТУР З ОРГАНАМИ ВЛАДИ І СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ОПТИМІЗАЦІЇ

Бізнес-структури є важливим чинником підвищення гнучкості економіки, формування конкурентних відносин, саме тому створення сприятливого середовища для розвитку та ведення бізнесу в Україні є необхідною передумовою для досягнення країною більш високого рівня економічного розвитку та інтеграції до спільного ринку ЄС. Адже зрозумілі та прозорі правила гри на ринку, чесна та передбачувана поведінка контрольних органів, відсутність регуляторних бар'єрів є життєво необхідними для повноцінного розвитку підприємництва в країні та залучення інвестицій. Саме такий підхід має забезпечити ініціативи у сфері бізнес-клімату та посилення взаємодії бізнес-структур з владними та суспільними інституціями.

З позицій системного підходу надійність і щільність взаємодії державної влади і громадянського суспільства відображають зворотні зв'язки, що показують якість і зміст їх інформаційного взаємообміну і орієнтують на досягнення соціальної ефективності державного управління, оскільки дають змогу своєчасно виявляти і визначати потреби і вимоги суспільства, проблеми, які виникають, формулювати політику щодо їх вирішення, а у разі потреби корегувати державну політику. Україні проходить складний процес економічної і правової кваліфікації численних форм державно-приватного партнерства. При цьому важливо юридично правильно оцінити роль держави не тільки як головного регулятора, але як представника і захисника суспільних інтересів та потреб, тобто того, що в європейських юридичних традиціях вважається публічним правом, публічним інтересом, публічною службою, публічно-правовими майновими відносинами і публічним управлінням. А тим часом саме держава та органи публічної влади покликані захищати суспільні інтереси в таких соціально вразливих сферах, як соціальна і економічна інфраструктура, житлово-комунальне господарство. Аналіз стану наукової розробленості проблем взаємодії бізнес-структур з суспільно-владними інститутами вказав на досить великий об'єм наукових праць та досліджень у сфері вказаної проблематики. Разом з тим, кількість комплексних досліджень, необхідних для формування ефективних механізмів взаємодії бізнес-структур з органами влади і суспільства, є недостатньою, що й зумовлює актуальність обраної мною тематики.

Ключові слова: влада, суспільство, публічне управління, громадянське суспільство.

Постановка проблеми. Сучасні тенденції в державі обумовлюють актуальність дослідження потенціалу бізнес-структур, як важливого системо утворюючого суб'єкта ринкової економіки. Успішне налагодження механізмів ефективної взаємодії бізнес-структур з органами влади і суспільства, безпосередньо, сприяє соціально-економічному та геополітичному прогресу в країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою для написання статті послуговували праці вітчизняних та зарубіжних вчених як: Авер'янов В.Б., Бандурка О.М., Василенко І.А., Воронько О.А., Давиденко В.П., Дзюндзюк В.Б., Дунаев І.В., Журавльова І.В.,

Козлов С.С., Манжула А.В., Матюхіна Н.П., Олуйко В.М., Плахотнюк Н.Г. та інших.

Метою статті є дослідження процесів взаємодії бізнес-структур з органами влади і суспільства в Україні та шляхи її оптимізації.

Виклад основного матеріалу. В останні десятиліття в економіці багатьох розвинених країн спостерігаються особливі відносини бізнесу і влади, що зазвичай називають партнерством, яке дозволяє владним структурам використовувати можливості підприємців для реалізації суспільно важливих цілей. Розвиток такого партнерства створює свої моделі фінансування та методи управління. Фахівці Європейського Союзу вважають, що у випадку

ініціювання державно-приватного партнерства органи влади повинні бути готовими до вирішення основної проблеми управління, а саме: створення відповідних стимулів для приватного сектору, щоб отримати вироблення бажаного для органу влади продукту – роботи чи послуги. Таким чином, укладання партнерського договору між державою та приватним партнером є результатом компромісу між пріоритетом економічної і фінансової ефективності, які є головними для бізнесу, та соціальними пріоритетами, основними для держави [10].

Експерти Європейського Союзу рекомендують органам публічної влади алгоритм вибору між традиційною процедурою тендеру та формуванням державно-приватного партнерства. На думку експертів, механізм ДПП є обґрунтованим, якщо [8]:

- орган влади спроможний визначити рівень якості, якого повинен дотримуватися приватний партнер під час реалізації контракту;

- орган влади може здійснити попередню і підсумкову (ex ante; ex post) оцінку проекту, що реалізується приватним партнером, згідно з попередньо визначеними індикаторами.

Моделі і структура взаємодії органів влади і бізнес-структур є різноманітними, але при цьому існують деякі характерні риси, що дозволяють виокремити партнерство в самостійну економічну категорію. Воно виникає як формалізована кооперація державних і приватних структур, спеціально створена для досягнення тих чи інших цілей, і що спирається на відповідні домовленості сторін. Як свідчить досвід країн з розвинутою ринковою економікою, основні риси ДПП, що відрізняють його проекти від інших форм відносин держави і приватного бізнесу, полягають в наступному:

- тривалі терміни дії угод про партнерство (від 10–15 до 30 і більше років, у разі концесій – до 50 років). Проекти зазвичай створюються під конкретний об'єкт, який повинен бути завершений до встановленого строку;

- специфічні форми фінансування проектів, зокрема за рахунок приватних інвестицій, доповнених державними фінансовими ресурсами, або ж спільне інвестування кількох учасників;

- обов'язкова наявність конкурентного середовища під час проведення конкурсу між потенційними учасниками;

- специфічні форми розподілу відповідальності між партнерами: держава встановлює цілі проекту з позицій суспільних інтересів та визна-

чає кількісні та якісні параметри, здійснює моніторинг реалізації проектів, а приватний партнер бере на себе оперативну діяльність на різних стадіях проекту – розробка, фінансування, будівництво та експлуатація, управління, практична реалізація послуг споживачам;

- розподіл ризиків між партнерами на основі відповідних домовленостей сторін.

Кожна зі сторін партнерства вносить свій вклад в спільний проект. Так, з боку держави таким внеском є надання податкових та інших пільг, гарантій, а також отримання деяких обсягів фінансових ресурсів. Держава як головний суб'єкт і основний регулятор має право перерозподіляти за необхідності ресурси на соціальні цілі (освіта, охорона здоров'я, наука, культура), а це в багатьох випадках не тільки сприяє загальному покращенню соціально-економічного клімату, підвищує інвестиційний рейтинг країни, але й позначається на партнерських проектах. Більше того, від ДПП держава отримує можливість зайнятися виконанням своїх основних функцій – контролем, регулюванням, дотриманням громадських інтересів. Так, у міру розвитку ДПП в сфері інфраструктури держава може змістити акценти своєї діяльності з конкретних проблем будівництва і експлуатації об'єктів на адміністративно-контрольні функції. І важливо те, що підприємницькі ризики перерозподіляються в сторону бізнесу. Для громадськості роль ДПП полягає в тому, що в кінцевому підсумку виграє суспільство як кінцевий споживач більш якісних послуг.

Однак, за державою залишаються основні важелі регулювання і контролю. До них відносяться: тарифна політика, контроль за безпекою, екологічною ситуацією, якістю обслуговування споживачів послуг. Завдяки збереженню цих контрольних функцій держава може надати право обслуговувати господарську сферу приватному бізнесу, залишаючи за собою контрольні важелі за діяльністю своїх партнерів по проекту [4].

Відносини державних органів і інститутів суспільства та бізнесу мають базуватися на розумінні та сприйнятті таких основоположних засад:

- участь компетентних, організованих та відповідальних інститутів суспільства та бізнесу в процесі формування державної політики підвищує застосовність законодавства та обґрунтованість управлінських рішень;

- стимулювання інститутів суспільства та бізнесу до участі в урядових і квазіурядових

механізмах діалогу, консультування та обміну інформацією є необхідною передумовою віднаходження найкращих способів задоволення суспільних потреб (така участь відмінна від ролі політичних партій і не заміняє її; вона не повинна ні гарантувати, ні скасовувати урядові субсидії, контракти або пожертви окремим інституціям);

- консультування не розглядається виконавчою владою як інструмент поглинання інститутів громадянського суспільства та бізнесу завдяки сприйняттю ними урядових пріоритетів;
- консультування не розглядається інститутами громадянського суспільства як спонукання до відмови від своїх цілей і принципів;
- влада працює з інститутами громадянського суспільства та бізнесу для досягнення цілей державної політики, але не намагається заволодіти ними чи змусити їх працювати під своїм контролем.

Одночасно, розвиток взаємодії між владою, суспільством та бізнесом важливий в контексті побудови системи належного врядування. На теоретичному рівні належне врядування “good governance” є середовищем співпраці багатьох сторін-стейкхолдерів певної проблеми. На практичному рівні воно виявляється як комплекс безпосередніх партнерських взаємовідносин громади, публічної влади, суб’єктів публічного та приватного секторів у процесі планування та управління спільними справами.

Концепція належного врядування (“good governance”) пов’язана з питанням про те, яким чином суспільство може себе зорганізувати для того, аби гарантувати рівність можливостей та соціальну й економічну справедливість для всіх громадян. Належне врядування має дев’ять основних характеристик. Ними є участь, орієнтація на консенсус, відповідальність (підзвітність), прозорість, належне реагування, ефективність та результативність, рівність та врахування інтересів і відповідність принципу верховенства права. Воно засвідчує, що корупція є мінімізованою, погляди меншості враховано та голоси найбільш незахищених верств суспільства почуто при прийнятті рішень. Воно також є відповідним до існуючих та майбутніх потреб суспільства.

Тому, тільки налагодженням ефективної взаємодії влади, суспільства та бізнес-структур можна створити передумови для належного врядування, що є шансом на переосмислення громадськістю та представниками бізнесу власної ролі, перехід з позиції клієнта до партнера.

Ефективний публічний діалог між владою, бізнес-структурами та суспільними організаціями є надзвичайно актуальним, та можна погодитись з твердженням М.П.Месюка, – як послідовної реалізації дій щодо забезпечення взаємного впливу владних органів, бізнес-структур, громадськості, що характеризується прозорістю, політичною відповідальністю та авторитетом інститутів влади і, відповідно, – довірою, контролем, участю в діалозі, повагою та підтримкою з боку громадськості та бізнесу.

Специфіка взаємовідносин між державою і приватним сектором в рамках ДПП, як вказувалося вище, полягає в тому, що партнерські відносини реалізуються шляхом перерозподілу права власності. Такий методологічний підхід до аналізу категорії партнерства дозволяє уникнути помилок при її трактуванні. Є тенденція ідентифікувати ДПП з приватизацією і визначати як особливу форму – непряму приватизацію [5]. Підставою для такого визначення є широкий спектр участі приватних компаній у реалізації прав власності, які передані державою у рамках проектів ДПП – фінансування, проектування, будівництво, володіння та експлуатація державних підприємств.

Аналіз успішного впровадження урядами європейських країни проектів державно-приватного партнерства показав, що для позитивних результатів від їх реалізації потрібно декілька умов:

- стабільна політична ситуація в країні;
- чіткі та прозорі «правила гри» (права та обов’язки держави та приватного партнера мають бути чітко прописані в законодавчих актах);
- запровадження режиму найбільшого сприяння приватному партнеру;
- принцип невтручання держави у господарську діяльність приватного партнера;
- надання гарантій збереження інвестицій та приватної власності;
- збереження державної та комунальної форми власності на об’єкти з одночасним упровадженням механізмів управління інфраструктурою приватними партнерами;
- відкритість і прозорість діяльності органів публічної влади щодо визначення приватних партнерів;
- забезпечення надання якісних послуг як показник результативності й ефективності державно-приватного партнерства;
- поєднання ресурсів фінансово-кредитних установ під гарантії органів державної та місцевої влади;

– розподіл ризиків, визначення зобов'язань та відповідальності в договорі державно-приватного партнерства;

– захист інтересів та задоволення потреб громади, контроль за якістю надання послуг приватними партнерами, обговорення та моніторинг проектів за участю громадських організацій.

Державно-приватне партнерство, як доволі нове явище для України має всі шанси стати інструментом оновлення спільного виробництва на підставі об'єднання активів держави з інвестиційними, управлінськими та іншими ресурсами приватного сектору. Головною мотивацією держави для реалізації проектів на умовах державно-приватного партнерства є обмеження бюджетних ресурсів, а також відсутність достатнього досвіду держави ефективного управління об'єктами громадської інфраструктури в ринкових умовах [8].

Основними причинами, які мають спонукати державу до здійснення проектів ДПП, є переваги, пов'язані з підвищенням ефективності, активним залученням інновацій і, забезпеченням вищої продуктивності у сфері надання громадських послуг шляхом створення конкурентного середовища. Головною перевагою ДПП для приватного сектора є те, що вони отримують можливість для інвестицій у галузі соціально-економічного життя країни, які раніше вважалися сферою державних капіталовкладень і, таким чином, розширюють свої інвестиційні можливості [10].

Сьогодні, незначна кількість реалізованих проектів у засадах державно-приватного партнерства в Україні, їхня низька ефективність дозволяє припустити, що існують перешкоди поширення цього механізму в нашій країні. Міжнародні фахівці з питань державно-приватного партнерства. Так, свого часу Ю. Янг, І. Гоу, та Й. Ванг провели дослідження щодо визначення перешкод розвитку зазначеного механізму у країнах, що розвиваються. На основі опитування 129 експертів, які представляли державний та приватний сектори, громадянське суспільство Китаю, Польщі, Росії та України, було визначено та ранжовано 15 можливих перешкод для державно-приватного партнерства (за шкалою від 1 до 5). До перешкод, що суттєво впливають на розвиток державно-приватного партнерства, фахівці відносять наступні: 1) слабе законодавство (3,51); 2) брак інформації та знань (3,35); 3) брак досвіду впровадження таких проектів (3,33); 4) відсутність прозорості у прийнятті рішень у зазначеній сфері

на державному рівні (3,32); 5) відсутність або слабкість державних гарантій (3,28). Серед виділених п'яти перешкод перша, четверта та п'ята відносяться до найбільш складних для економік перехідного періоду через інституційну слабкість та високий рівень корупції у зазначених країнах. Для подолання цих перешкод державний партнер у тісній співпраці з бізнесом і громадянським суспільством має докладати значних зусиль для зміцнення інституційного середовища та зниження рівня корупції, що врешті призведе до розвитку державно-приватного партнерства. Натомість, перешкоди два та третя, на нашу думку, будуть зникати через впровадження успішних проектів в рамках ДПП та активну державну інформаційну політику. Згадані міжнародні експерти порівняли перешкоди, що існують у країнах, що розвиваються та розвинених країнах. Представники влади, бізнесу та громадянського суспільства дев'яти країн (США, Швейцарія, Франція, Великобританія, Німеччина, Іспанія, Ірландія, Австрія та Бельгія) назвали два типи перешкод: відсутність централізованої системи управління проектами державно-приватного партнерства на національному рівні (3,43) та відсутність політичної волі щодо впровадження державно-приватного партнерства (3,41).

У Звіті Комісії ООН з міжнародного торгового права «публічні інфраструктурні об'єкти» роз'яснюються як «фізичні об'єкти і системи, за допомогою яких безпосередньо або опосередковано надаються послуги, необхідні населенню». Важливим є те, що в багатьох країнах світу в рамках державно-приватного партнерства реалізуються далеко не всі інфраструктурні проекти, а тільки такі, які мають важливе соціальне значення.

Державно-приватне партнерство в Україні відповідно до профільного закону може здійснюватися у таких сферах: пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, крім таких, що здійснюються на умовах угод про розподіл продукції; виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво та/або експлуатація автошляхів, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; машинобудування; збір, очищення та розподілення води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; забезпечення

функціонування зрошувальних і осушувальних систем; поводження з відходами, крім збирання та перевезення; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю; надання соціальних послуг, управління соціальною установою, закладом; виробництво та впровадження енергозберігаючих технологій, будівництво та капітальний ремонт житлових будинків, повністю чи частково зруйнованих внаслідок бойових дій на території проведення антитерористичної операції; встановлення модульних будинків та будівництво тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб; надання освітніх послуг та послуг у сфері охорони здоров'я; управління пам'ятками архітектури та культурної спадщини.

В українському законодавстві не тільки досить широко визначені сфери застосування, але йдеться про те, що державно-приватне партнерство може застосовуватися в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям. На думку деяких науковців, на даному етапі обмеження сфер застосування державно-приватного партнерства навряд чи сприятиме його розвитку.

З метою ефективного використання державних ресурсів Кабінетом Міністрів України визначено три пріоритетні сфери для розвитку державно-приватного партнерства в Україні: 1) виробнича інфраструктура і високотехнологічне виробництво; 2) будівництво та житлово-комунальне господарство; 3) соціальна інфраструктура та гуманітарний розвиток.

Висновки і пропозиції. Визначальною, має стати державна контрактна система, яка виступає не лише специфічною формою розподілу інвестиційних товарів в ринковій економіці, але й найважливішим видом економічного партнерства влади і бізнесу. Таку систему слід будувати на збалансованості економічних інтересів держави і підприємництва як цілісності, а не окремих його господарських структур, які мають широкі можливості лобювання з метою отримання вигідних замовлень для задоволення тих чи інших державних потреб, що характерно для сучасної української практики. Режим жорсткої конкуренції, прозорість, доступність і гласність контракування на державному, регіональному та місцевому рівнях повинні стати основними принципами побудови державної контрактної системи України.

Незважаючи на існування певного досвіду залучення бізнесу до інфраструктурних проєктів, в Україні відсутня належна система управління розвитком державно-приватного партнерства та послідовна державна політика у сфері ефективної взаємодії бізнес-структур та органів влади і суспільства.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 02.07.2015. URL: № 577-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19>
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
4. Про порядок висвітлення діяльності в органах державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/539/97-%D0%B2%D1%80>
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>
6. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України; Перелік від 29.08.2002 № 1302. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1302-2002-%D0%BF>
7. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>
8. Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.10.2004 № 759-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/759-2004-%D1%80>
9. Амосов О.Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку. *Державне управління та місцеве самоврядування* : Збірник наукових праць : У 2 ч. / За заг. ред. Г.І. Мостового, Г.С. Одінцової. Харків : ХарРІДУ УАДУ, 2021. Вип. 2. С. 10-16.
10. Бабінова О. О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування

- з громадськістю: теоретико-методологічний аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. К., 2006. 232 с.
11. Безверхнюк Т.М., Саханенко С.Є., Топалова Е.Х. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : монографія. О. : ОРІДУ НАДУ, 2018. 325 с.
 12. Біла І.С., Петришина Н.В. Особливості державно-приватного партнерства в сучасних умовах в Україні. *Сталий розвиток економіки*. 2020. № 2. С. 36–39.
 13. Бліхар М.М. Правові засади взаємодії органів судової влади та громадянського суспільства: боротьба за верховенство права та незалежність суддів. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 2. 2022. С. 84–86.
 14. Громадянське суспільство : проблеми і напрями інституційного розвитку / Уклад. : Ю.П. Сурмін, Т.П. Крушельницька, В.В. Карлова та ін.; за заг. ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю.П. Сурміна. К. : НАДУ, 2008. 56 с.
 15. Динник І.П. Взаємовідносини держави та суспільства в контексті сучасних дослідницьких підходів. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 9.
 16. Кабляк П. І. Значення громадянського суспільства та демократії у становленні взаємодії судової влади і громадськості. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 2. Том 3. С. 161–166.
 17. Леухіна А. Взаємодія між об'єднаннями громадян та інститутами держави: концепція й можливі моделі. URL: www.library.ukma.kiev.ua.
 18. Наливайко Л.Р., Олійник В.М. Теоретико-правова характеристика взаємодії органів судової влади та інститутів громадянського суспільства : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2019. 192 с.
 19. Ткачук М. Держава та громадянське суспільство. Динаміка їхньої взаємодії в Україні. URL: www.spa.ukma.edu.ua/
 20. Терещук О.С. Концептуалізації взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022. № 3. С. 119–122.
 21. Chambers S., Kopstein J. Bad civil society. *Political Theory*. 2001. 29(6). P. 837–865.

Zorenko K. R. Interaction of business structures with authorities and society in Ukraine and ways of its optimization

Business structures are an important factor in increasing the flexibility of the economy and the formation of competitive relations, which is why the creation of a favorable environment for the development and conduct of business in Ukraine is a necessary prerequisite for the country to achieve a higher level of economic development and integration into the EU common market. After all, clear and transparent rules of the game on the market, honest and predictable behavior of control bodies, absence of regulatory barriers are vital for full-fledged development of entrepreneurship in the country and attraction of investments. It is this approach that should ensure initiatives in the field of business climate and strengthen the interaction of business structures with government and public institutions. From the point of view of the systemic approach, the reliability and density of the interaction between the state authorities and civil society reflect feedbacks that show the quality and content of their information exchange and focus on achieving the social efficiency of public administration, as they make it possible to timely identify and determine the needs and demands of society, problems, that arise, to formulate a policy for their solution, and if necessary to adjust the state policy. Ukraine is undergoing a complex process of economic and legal qualification of numerous forms of public-private partnership. At the same time, it is important to legally correctly assess the role of the state not only as the main regulator, but as a representative and defender of public interests and needs, that is, what is considered public law, public interest, public service, public-law property relations and public administration in European legal traditions . Meanwhile, it is the state and public authorities that are called to protect public interests in such socially vulnerable areas as social and economic infrastructure, housing and communal services. The analysis of the state of scientific development of the problems of the interaction of business structures with public-authority institutions indicated a rather large volume of scientific works and research in the field of the indicated problems. At the same time, the number of complex studies necessary for the formation of effective mechanisms of interaction of business structures with authorities and society is insufficient, which determines the relevance of the topic I have chosen.

Key words: power, society, public administration, civil society.

УДК 340.12:340.114

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.1.8>

Т. М. Лозинська

доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавського державного аграрного університету

О. С. Яковлева

здобувач вищої освіти ступеня Доктор філософії
за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування
Полтавського державного аграрного університету

ОЦІНЮВАННЯ ПРОЗОРОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена дослідженню проблем забезпечення прозорості та доступу до публічної інформації в діяльності органів влади, а також обґрунтуванню можливостей удосконалення механізму електронного урядування. Надається сутнісна характеристика поняттю «прозорість» в системі публічного управління, розкривається методика визначення індексу прозорості Transparency International. Проаналізовано рейтинг прозорості міст України та з'ясовано чинники впливу на формування прозорості. Виконано аналіз статистичних даних щодо виявлення прозорості міст Полтавської області. Отримані результати свідчать, що міста Полтавської області серед 100 міст України мають дуже різний рейтинг, отже можна зробити висновок про різну ступінь прозорості цих міст, обумовлену зокрема і суб'єктивними чинниками. Звертається увага, що у 2020 р. до переліку показників чотирнадцятий показник «Інвестиції та економічний розвиток», який має майже найбільшу вагу (13 балів), що, дозволило більш точно встановити ефективність управлінських рішень, прийнятих місцевою владою під час здійснення своїх повноважень. Так, наприклад, максимальний бал за критерієм «Закупівлі» знизився в 2,3 рази (з 7 до 3 балів), «Бюджетний процес» – у 2,7 рази (з 8 до 3 балів). У той же час вага показника «Антикорупційна політика та професійна етика» збільшилася на 33,3% (з 6 до 9 балів), «Комунальне майно» – в 2,2 рази (з 8 до 18 балів). За результатами дослідження прозорості міст Полтавської області виявлено, що найбільш прозорою є діяльність у сферах: робота органів місцевої влади; доступ та участь; бюджетний процес; фінансування та матеріальна допомога; гранти; освіта. Зазначається, що важливою умовою поліпшення доступності громадян кадрової політики в напрямку підвищення кваліфікації посадових осіб, які організовують роботу із забезпечення доступу до публічної інформації, відповідальних за наповнюваність і роботу вебсайтів тощо. Для покращення рейтингових показників рекомендовано органам місцевого самоврядування неухильно дотримуватися чинного законодавства та врахувати рекомендації Transparency International. Варто робити веб-сайти доступнішими, зокрема забезпечивши інтуїтивний доступ до основних розділів, створивши зручну систему пошуку документів і новин та впровадивши принцип інклюзивності.

Ключові слова: рейтинг, індикатор, технологія, місцеве самоврядування, публічна інформація.

Постановка проблеми. Забезпечення прозорості діяльності органів публічної влади свідчить про наявність демократичних процесів у суспільстві, а отже, про включення громадян до системи публічного управління через механізми контролю та електронного урядування. Відкритість влади щодо підготовки та прийнят-

тя управлінських рішень є основою формування довіри до неї з боку суспільства, створення її позитивного іміджу, належних умов для згуртованості громадян і, як наслідок, підвищення ефективності місцевої політики, спрямованої на розвиток громад і задоволення життєвих потреб їх мешканців. Оцінювання прозорості влади

та доступності публічної інформації для громадян залишається непростим процесом, що вимагає постійного перегляду методичного забезпечення оцінної діяльності, зокрема відповідної системи показників. Взаємозалежність відкритості влади та довіри до неї є вагомою причиною для того, щоб приділяти постійну увагу інформаційному складникові в діяльності органів влади і удосконаленню механізму електронного урядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Сучасні наукові розробки щодо забезпечення прозорості діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування та доступу до публічної інформації, зокрема удосконалення методологічних підходів до оцінювання рівня публічності органів влади були предметом дослідження таких учених, як: Баранов О. [1], Бухтатий О. [2], Оксентюк Р. [3], Кондаков К. [4], Коновал В. [5] та інших. Під впливом доробку цих вітчизняних учених сформовані наукові основи впровадження новітніх інформаційних технологій урядування, що вивело Україну в світові лідери у цій сфері діяльності. Проте, не зважаючи на значну кількість наукових досліджень, які стосуються забезпечення прозорості діяльності органів влади та доступу до публічної інформації, механізм впровадження систем електронного урядування потребує подальшого наукового дослідження, що пояснює актуальність обраної теми. Перспективи мають дослідження напрямів використання інформаційних платформ в довгостроковій перспективі, визначення способів підвищення рівня прозорості органів публічної влади. Оскільки інформаційне середовище бурхливо розвивається і є мінливим через вплив на нього зовнішніх та внутрішніх факторів, актуальними залишаються питання постійної модернізації інформаційних технологій публічного управління, наприклад, у форс-мажорних обставинах (під час пандемії, воєнного стану тощо) або при проведенні реорганізацій.

Мета статті полягає в порівнянні методичних підходів щодо оцінювання прозорості діяльності міських рад та обґрунтуванні перспектив розвитку технологій електронного урядування в місцевому самоврядуванні.

Виклад основного матеріалу. У контексті нашого дослідження прозорість розглядається, як ступінь обізнаності, поінформованість громадян, їхніх об'єднань про наміри, рішення та дії органу місцевої влади; зрозумілість широкій громадськості обумовленості, змісту і сенсу

політичних дій та рішень органів місцевої влади, а також своїх прав і свобод. Таким чином, прозорість влади відображає і корупційні ризики, і довіру до влади, і ефективність її діяльності, а, отже, важливим є вимірювання ступеня прозорості. Тривалий час оцінювання прозорості влади в Україні здійснюється українським представництвом міжнародної антикорупційної мережі Transparency International [6] в рамках проекту «Розбудова прозорості в містах України», що втілюється за підтримки Фонду Демократії ООН. Згаданий проект створено з метою подолання корупції в місцевих органах самоврядування та впровадження кращих практик прозорості та підзвітності. Методичною основою оцінювання прозорості є складання рейтингу публічності міських рад, укладений Transparency International Україна разом з Інститутом Політичної Освіти, на підставі вимірювання кількості інформації, наданої громадянам, якості превентивних заходів боротьби з корупцією та відкритості влади по відношенню до громадян. Усі міста України, включені до виборки, виміряні за 91 показником, які стосуються 13 складових (робота органів місцевої влади; доступ та участь; закупівлі; житлова політика; бюджетний процес; фінансова та матеріальна допомога, гранти; соціальні послуги; кадрові питання; антикорупційна політика та професійна етика; землекористування та будівельна політика; комунальні підприємства; комунальне майно; освіта). Кожний з цих складових має різну вагу в рейтингу. У рамках проекту досліджено рейтинг 100 найбільших міст України і, аналізуючи результати дослідження, помічаємо суттєву динамічність прозорості міст в групі лідерів (рис. 1).

Якщо в 2017 р. в десятці міст-лідерів найвищі рейтинги були у Львова і Кропивницького, то у 2020 р. лідером став Маріуполь, а також стрімко зросли рейтинги таких міст, як Дрогобич, Вінниця, Покров і Бахмут. Позиції лідерів у рейтингу втратили Івано-Франківськ, Миколаїв, Київ, Червоноград, Ніжин, Кременчук, що найімовірніше було пов'язано з відсутністю політичної волі міських голів щодо підзвітності, зміцнення комунікації між владою і громадянами, поширення інформації про умови прийняття управлінських рішень. І, зважаючи на те, що комунікація влади з громадянами все більше здійснюється на електронних платформах, які є одним із інструментів електронного урядування, слід зробити висновок і про відставання

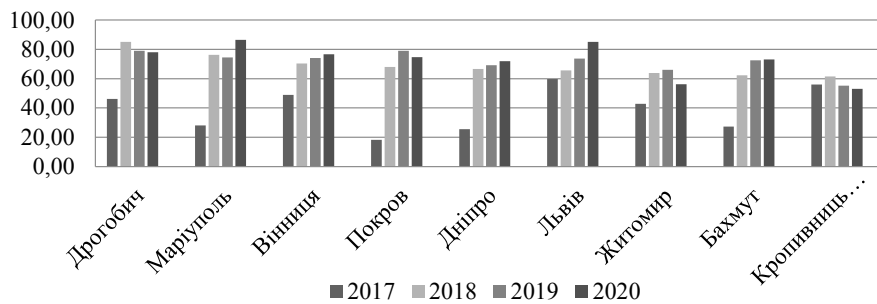


Рис. 1. Динаміка абсолютних показників прозорості міст-лідерів рейтингу прозорості міських рад, 2017–2020 рр., бали

Джерело: побудовано авторами за [7; 8]

Таблиця 1

**Рейтинг міст України за показниками прозорості та підзвітності,
2020 рік, %**

Місто	Прозорість	Підзвітність
1. Маріуполь	86,60	32,00
2. Львів	85,20	22,00
3. Дрогобич	78,10	14,00
4. Вінниця	76,60	16,00
5. Тернопіль	75,10	19,00
6. Кам'янське	76,60	16,00
7. Покров	74,80	22,00
8. Бахмут	73,10	12,50
9. Дніпро	71,90	3,00
10. Володимир-Волинський	71,60	-

Джерело: побудовано авторами за [9]

Таблиця 2

**Показники прозорості міст Полтавської області у загальному рейтингу 100 міст України,
2017 р.**

Місце	max	8	21	44	70	95
Назва міста		Кременчук	Горішні Плавні	Миргород	Полтава	Лубни
Рейтинг	100	49,6	35,76	31,59	23,46	15,53
1. Інформація про роботу органів місцевої влади	10	6,4	7,2	4,2	3,6	3,5
2. Доступ та участь	10	8,5	4,1	5,1	3,5	3,3
3. Закупівлі	7	4,5	4,0	1,0	1,5	1,5
4. Житлова політика	7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Бюджетний процес	8	3,5	5,1	2,66	2,0	1,74
6. Фінансова та матеріальна допомога, гранти	8	4,0	1,0	2,5	2,0	0,5
7. Соціальні послуги	4	2,0	0,5	1,0	0,5	0,0
8. Кадрові питання	5	1,0	3,0	1,0	3,0	0,0
9. Антикорупційна політика та професійна етика	6	3,5	2,66	2,33	0,66	0,33
10. Землекористування та будівельна політика	10	6,0	3,0	4,9	3,9	3,7
11. Комунальні підприємства	10	2,2	1,2	1,0	1,5	1,0
12. Комунальне майно	8	5,0	4,0	2,4	1,3	1,0
13. Освіта	7	3,0	0,0	3,5	0,0	0,0

Джерело: систематизовано авторами за [8]

міст-аутсайдерів рейтингу загалом в розвитку електронного урядування.

Підзвітність як оцінний показник дозволяє виявити характер відносин між органами влади та громадянами, що складаються з приводу реального залучення громадян до прийняття рішень та дають можливість впливати на діяльність влади, контролювати й перевіряти роботу органів місцевого самоврядування. Між прозорістю і підзвітністю прослідковується позитивна кореляція: міста, які мають вищий бал в рейтингу прозорості, мають більшу ймовірність отримати і вищий бал в рейтингу підзвітності. Станом на 2020 рік десяток міст з найвищими показниками в рейтингах прозорості та підзвітності представлено таким списком (табл. 1).

Найвищі оцінки отримали такі показники прозорості міст, як доступ та участь громадян у самоврядуванні, інформація про роботу органів місцевої влади, а також бюджетування та контракти. Найбільш закритими для людей, згідно рейтингу, є сфери міського життя, пов'язані з житлом, роботою комунальних підприємств та соціальних установ [6]. Детальний аналіз прозорості міст Полтавської області, які було включено українським представництвом міжнародної антикорупційної мережі Transparency International до виборки, а саме: Кременчук, Горішні Плавні, Миргород, Полтава, і Луб-

ни свідчить, що прозорість міст в Полтавській області є досить неоднорідною: якщо м. Кременчук у рейтингу посідав 8 місце, то м. Лубни – лише 95 (табл. 2).

У 2020 році до переліку показників, за якими здійснювалася оцінка прозорості міст, було додано ще один – «інвестиції та економічний розвиток», який має майже найбільшу вагу серед всіх показників і становить 13 балів, що, безумовно, дозволило більш повно проаналізувати ефективність управлінських рішень, прийнятих місцевою владою під час здійснення своїх повноважень. У зв'язку з цим розташування міст Полтавської області у загальному рейтингу суттєво змінилося: Лубни з 95 місця перемістилися на 77, а Кременчук, навпроти, погіршив свої позиції, зайнявши 20 місце (табл. 3).

Проведена систематизація даних дослідження та їх аналіз по містах Полтавської області дозволяє зробити висновок, що найбільш прозорою є інформація щодо: роботи органів місцевої влади, доступу та участі, бюджетного процесу, фінансування та матеріальної допомоги, грантів, освіти. У цілому загальний показник прозорості аналізованих міст Полтавської області залишається сталим або зростає (рис. 2).

У цілому Полтавська область має досить високі показники прозорості та підзвітності органів влади, та все ж міським головам міст

Таблиця 3

Показники прозорості міст Полтавської області у загальному рейтингу 100 міст України, 2020 р.

Місце	max	20	55	56	57	77
Назва міста		Кременчук	Полтава	Горішні Плавні	Миргород	Лубни
Рейтинг	100	59,7	44,4	44,1	43,8	36,1
1. Інформація про роботу органів місцевої влади	8	5,2	3,9	5,2	5,0	3,0
2. Доступ та участь	9	5,4	6,8	5,2	8,0	6,5
3. Закупівлі	3	1,0	1,3	1	1,0	1,0
4. Житлова політика	6	3,0	1,0	0,8	0,5	2,0
5. Бюджетний процес	3	5,0	3,0	2,0	4,0	1,8
6. Фінансова та матеріальна допомога, гранти	6	5,5	6,0	3,0	2,0	1,5
7. Соціальні послуги	3	1,0	0,5	1,0	1,0	1,0
8. Кадрові питання	3	3,0	1,0	2,0	2,0	1,5
9. Антикорупційна політика та професійна етика	9	4,8	2,2	2,3	2,5	0,3
10. Землекористування та будівельна політика	12	5,5	4,0	4,5	5,0	3,0
11. Комунальні підприємства	10	5,0	1,5	6,0	2,7	4,4
12. Комунальне майно	18	4,5	3,5	4,6	4,3	2,4
13. Освіта	4	2,0	3,0	3,8	2,5	1,5
14. Інвестиції та економічний розвиток	13	8,8	6,8	2,7	3,3	6,2

Джерело: систематизовано авторами за [8]

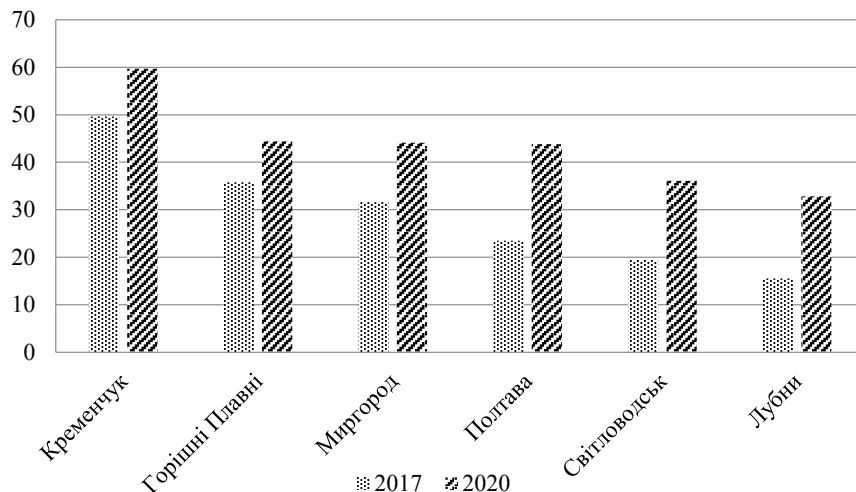


Рис. 2. Динаміка абсолютних показників прозорості міст Полтавської області в рейтингу прозорості міських рад України, 2017–2020 рр., бали
Джерело: побудовано авторами за [7; 8]

Полтавської області, включених до програми дослідження, варто внести корективи у кадрову політику, зокрема щодо підвищення кваліфікації посадових осіб, відповідальних за наповнюваність і роботу вебсайтів, зв'язки з громадськістю тощо. У нагоді стануть навчальні матеріали Transparency International Ukraine, яка комплексно підходить до розробки і впровадження змін: надає рекомендації щодо збільшення підзвітності та поширення кращих практик для представників місцевої влади; пропонує готові рішення для органів місцевого самоврядування щодо підвищення рівня прозорості та підзвітності; забезпечує підтримку міст у процесі змін; навчає активістів інструментам забезпечення прозорості та контролю за діяльністю місцевої влади; проводить неформальне навчання за тематикою прозорості та підзвітності для органів місцевого самоврядування, громадських активістів та представників бізнесу.

На жаль, громадяни до сьогодні мають обмежені можливості прямого впливу на діяльність влади, а також не можуть напряму відкликати депутата, якщо він не виконує надані йому доручення. Існуючі інструменти електронної демократії, такі, наприклад, як електронні петиції, лише створюють ілюзію народовладдя, оскільки не передбачають обов'язковості реагування на них з боку місцевої влади. Чинна методологія вимірювання прозорості міст не дозволяє також виявити рівень корупції, який може бути прихованим за цілком благополучними показниками відкритості, такими як результати електронних торгів. У багатьох містах, з метою

підвищення ефективності оцінювання, для отримання відгуків мешканців використовують електронні платформи, де, реєструючись жителі громад можуть залишати відгуки, а влада – реагувати на них у форматі публічного діалогу. Такий інструмент, попри свою демократичність і доступність, також має недоліки, які полягають у слабкій обізнаності громадян щодо владних повноважень і їх безвідповідальності за надану інформацію. Слід зазначити, що Transparency International в Україні за кожним з критеріїв оцінювання прозорості надає рекомендації щодо впровадження заходів, спрямованих на підвищення її рівня [10], проте суспільні зміни, які обумовлюють підвищення ефективності електронного урядування, мають відбуватися відразу за декількома напрямками:

- підзвітність влади;
- відповідальність влади;
- громадський вплив на владу;
- громадянські компетентності.

Оскільки серед стратегічних завдань Концепції розвитку електронного урядування в Україні є такі, як забезпечення прав людини і громадянина на віддалений доступ до всіх видів відкритої державної інформації та залучення людини і громадянина до участі у державних справах [11], питання відкритості та прозорості влади стають ключовими в демократичному дискурсі.

Висновки. Розвиток електронного урядування в Україні має забезпечити позитивний вплив на соціально-економічні перетворення в українському суспільстві, розбудову інститутів громадянського суспільства, у зв'язку з чим великого

значення набувають форми взаємодії органів публічної влади з громадянами та громадськими організаціями. Подальший розвиток системи електронного урядування прямо залежить від того, чи зможе українське суспільство створити умови для забезпечення прозорості та відповідальності влади. Процеси, що сприяють спрощенню доступності до публічної інформації, забезпеченню контролю над діяльністю органів влади, насамперед органів місцевого самоврядування, уже відбуваються, а тому важливо оцінювати динаміку цих процесів для своєчасного реагування на зміни. Результати досліджень Transparency International в Україні щодо прозорості діяльності органів влади міста та міст Полтавської області зокрема можуть бути використані для коригування комунікаційної та кадрової політики на місцевому рівні. Аналіз результатів дослідження прозорості міст Полтавської області, наприклад, дозволяють зробити висновок про її середній рівень, а отже, для покращення рейтингових показників, міським головам необхідно звернути увагу на дотримання чинного законодавства та врахувати в подальшій роботі рекомендації Transparency International в Україні. У напрямку зміцнення прозорості важливо підвищувати доступність веб-сайтів, забезпечуючи зокрема інтуїтивний доступ до основних розділів, створюючи зручну систему пошуку документів і новин, інклюзивність веб-сайтів тощо.

Перспективним напрямом наукового пошуку може стати дослідження питань удосконалення методичного забезпечення процесу оцінювання прозорості та підзвітності влади.

Список використаної літератури:

1. Баранов О., Демкова М., Дзюба С. та ін. Концепція розвитку електронного урядування в Україні; за ред. А. Семенченко. К., 2009. 16 с. URL: https://www.irf.ua/files/ukr/conception_final.pdf (дата звернення 29.12.2022).
2. Бухтатий О. Еволюція українського законодавства про електронне урядування: проблеми і перспективи. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 2. С. 81–97.
3. Оксентюк Р. Впровадження інноваційних управлінських технологій електронного урядування в органах місцевого самоврядування на прикладі Тернопільської області. *Соціально-економічні проблеми і держава*. 2018. №1 (18). С. 186–195. URL: <https://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2018/18orapto.pdf> (дата звернення 29.12.2022).
4. Кондаков К.Г. Доцільність впровадження в Україні досвіду е-урядування зарубіжних країн. *Держава та регіони*. 2016. № 4 (56). С. 46–49. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2016/12.pdf (дата звернення 29.12.2022).
5. Коновал В. Механізми впровадження електронного урядування: регіональний аспект на прикладі міста Київ. *Управління сучасним містом*. 2013. № 1-2/1-6 (49–50). С. 13–22. URL: <https://ueuzi.kyivcity.gov.ua/files/2015/3/4/Statya2013.pdf> (дата звернення 29.12.2022).
6. Офіційний сайт Transparency International Україна. URL: <https://www.transparency.org/en/countries/ukraine> (дата звернення 29.12.2022).
7. Рейтинги прозорості та підзвітності. URL: <https://transparentcities.in.ua/en/> (дата звернення 29.12.2022).
8. Рейтинг прозорості 100 міст України. URL: <https://transparentcities.in.ua/en/transparency-rating> (дата звернення 29.12.2022).
9. Найпрозоріші міста України. Transparency International Ukraine – ще не найчесніші. URL: <https://ti-ukraine.org/news/rejtyng-transparency-international-najprozorishi-mista-ukrayiny-shhe-ne-najchesnishi> (дата звернення 29.12.2022).
10. Як зробити місцеву владу прозорішою? Аналітичний звіт за результатами рейтингування прозорості 100 міст України. URL: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/12/anatitychnyy-zvit_prozorst.pdf (дата звернення 29.12.2022).
11. Концепція розвитку електронного урядування в Україні; за ред. А. І. Семенченко. К., 2009 р. 16 с. URL: https://www.irf.ua/files/ukr/conception_final.pdf (дата звернення 30.12.2022).

Lozynska T. M., Yakovleva O. S. Evaluation of the transparency of local government activities in the context of improving the electronic governance mechanism.

The article is devoted to researching the problems of ensuring transparency and access to public information in the activities of authorities, as well as substantiating the possibilities of improving the electronic governance mechanism. The essential characteristic of the concept of "transparency" in the public administration system is given, the method of determining the transparency index of Transparency International is revealed. The transparency rating of the cities of Ukraine was analyzed and the influencing factors on the formation of transparency were clarified. An analysis of statistical data on the transparency of cities of the Poltava region was performed. The obtained results indicate that the cities of the Poltava region among 100 cities of Ukraine have a very different rating, so it is possible to draw a conclusion about the different degree of transparency of these

cities, due in particular to subjective factors. It should be noted that in 2020, the fourteenth indicator "Investment and economic development" is included in the list of indicators, which has almost the greatest weight (13 points), which made it possible to more accurately establish the effectiveness of management decisions made by local authorities during the exercise of their powers. So, for example, the maximum score for the "Purchasing" criterion decreased by 2.3 times (from 7 to 3 points), "Budget process" – by 2.7 times (from 8 to 3 points). At the same time, the weight of the indicator "Anti-corruption policy and professional ethics" increased by 33.3% (from 6 to 9 points), "Communal property" – by 2.2 times (from 8 to 18 points). According to the results of the research on the transparency of the cities of the Poltava region, it was found that the most transparent activities are in the following spheres: the work of local authorities; access and participation; budget process; financing and material assistance; grants; education. It is noted that an important condition for improving the accessibility of citizens is personnel policy in the direction of improving the qualifications of officials who organize work on ensuring access to public information, responsible for the content and operation of websites, etc. In order to improve the rating indicators, it is recommended that local self-government bodies strictly adhere to the current legislation and take into account the recommendations of Transparency International. It is worth making websites more accessible, in particular by providing intuitive access to the main sections, creating a convenient system for searching documents and news, and implementing the principle of inclusiveness.

Key words: *rating, indicator, technology, local self-government, public information.*

I. В. Соколова

<https://orcid.org/0000-0003-4425-1859>

доктор педагогічних наук, професор,
професор кафедри вищої освіти, управління охороною здоров'я
Донецького національного медичного університету

Т. В. Вовк

<https://orcid.org/0000-0002-0946-8473>

старший викладач кафедри галузевого менеджменту
Маріупольського державного університету

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ

На сучасному етапі розвитку суспільства, в період економічних реформ і бурхливого індустріального розвитку, освіта і екологічна освіта є основним фундаментом людського розвитку. Якщо фундамент міцний, то майбутнє нації має перспективи, бо саме освіта плекає інтелектуальний та духовний потенціал країни, встановлює нову систему цінностей, відповідає запитам населення щодо змін у світосприйнятті складних процесів зміни довкілля.

Сфера освіти як частина структури соціуму підлягає управлінню. Її можна розглядати як завдання соціального управління, оскільки освіта є сферою нематеріального виробництва. З цього підходу звертаємо увагу на роботи і монографічні праці які наголошували на важливості питань екологічної освіти, які потрібно підносити до рівня найбільш принципових державних завдань, що вимагає здійснення ефективного державного управління.

Проблеми механізмів державного управління у сфері екологічної освіти подаються, як жорстка взаємозалежність між окремими компонентами освітніх стратегій: ідея – парадигма – концепція – доктрина – програма (проект) – механізм реалізації (система ресурсного забезпечення). Це означає, що парадигмальні зміни в осмисленні сутності екологічної освіти диктуються виключно сучасними соціальними практиками, які пов'язані з інноваційними процесами, коли ідеї про «всезможність виховання» трансформуються в концепції та механізми реалізації «суспільства знань».

Сучасна екологічна освіта є складовою національної системи освіти, яка функціонує на підставі чинного законодавства про освіту та Національної стратегії розвитку освіти України на період до 2021 року, схваленої Указом Президента. Характерною рисою сучасної екологічної освіти є її спрямованість на гармонізацію взаємодії суспільства і природи, розв'язання екологічних проблем та сталий розвиток суспільства.

Ключові слова: механізми державного управління, освіта, екологічна освіта, суспільні знання, стратегія, розвиток.

Постановка проблеми. Однією з цих головних цілей держави є якісна освіта. Саме виважений підхід до освіти, починаючи з дошкільного рівня й упродовж всього життя людини, має бути тим важелем, що формує баланс між задоволенням сучасних потреб людства і захистом інтересів майбутніх поколінь. Проте, це довгий і не легкий шлях, який кожна держава проходить по-своєму.

Розглядаючи екологічну освіту як одну з компонентів сучасної базової освіти, слід зазначити, що вона є нагальною потребою часу, як у міжнародному вимірі, так в кожній окремі державі, де Україна не є виключенням. Ще у XX столітті було сформовано 17 пріоритетних цілей розвитку держав світу, які формують певні взаємодіювання між різними механізмами державного управління виводячи їх у нові площини дії [1].

Нові цілі унікальні тим, що закликають до дій всі країни. У цілях визнається, що подолання бідності повинно реалізовуватися спільно зі стратегіями, що сприяють економічному зростанню і задовольняють ряд соціальних потреб, включаючи освіту, охорону здоров'я, соціальний захист, а також можливості працевлаштування, боротьбу з кліматичними змінами та захист навколишнього середовища [1; 2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальний підхід до освіти в Україні розподіляє її на рівні: дошкільний, загальносередній, професійно-технічний та вищий [4]. Згідно з чинним законодавством кожний рівень має відповідні підходи до формування екологічної освіти, але, найбільшої уваги потребує загальна середня освіта, через те, що саме там розпочинається поглиблене формування екологічних компетенцій людини.

Екологічна освіта є рушієм суспільного життя, а її виконавцем є населення держави. Мета екологічної освіти України сформована у Національній доповіді про реалізацію національної екологічної політики яка наголошує на забезпеченні всеосяжною і справедливою якісною освітою та заохоченням до можливостей навчання впродовж усього життя [3].

Після прийняття нового Закону України (ЗУ) «Про освіту» від 05.09.2017 (зі змінами) розпочалося реформування системи загальної середньої освіти [2]. В ЗУ «Про освіту» та Концептуальних засадах реформування середньої освіти (від 17.08.2016 р.) [3] закріплені певні компетенції, що повинні сформуватися у дитини – вільне володіння державною мовою; здатність спілкуватися рідною (у разі відмінності від державної) та іноземними мовами; математична компетентність; компетентності у галузі природничих наук, техніки та технологій; інноваційність; екологічна компетентність; інформаційно-комунікаційна компетентність; навчання впродовж життя; громадянські та соціальні компетентності, пов'язані з ідеями демократії, справедливості, рівності, прав людини, добробуту та здорового способу життя, з усвідомленням рівних прав і можливостей; культурна компетентність; підприємливість та фінансова грамотність [4; 5].

Таким чином, 4 ціль Сталого розвитку – якісна освіта, знайшла своє відображення у законодавчій площині шкільної освіти. Проте, саме там виникають деякі суперечки між науковцями та практиками щодо розвитку екологічної освіти та формування її компетенцій у людини.

Формулювання мети дослідження. Проаналізувати основні підходи до формування механізмів державного управління екологічною освітою на рівні загальної середньої освіти.

Викладення основного матеріалу дослідження. Реформування системи загальної середньої освіти України в контексті реалізації положень Нової української школи (НУШ) зумовлене як новими соціально-економічними, політичними, соціальними та культурними викликами, так і обраним країною курсом європейської інтеграції. Кращі практики організації шкільної освіти, що склалися в європейських країнах, можуть стати орієнтиром розвитку українського суспільства, що розвивається в площині демократичних принципів, орієнтації на ринкові відносини, професійну конкуренцію, забезпечення випускникам можливості здійснювати професійну кар'єру на засадах соціальної справедливості, відповідальності, загальнолюдських цінностей [5].

Відповідно до концепції НУШ, ідеологія змін в освіті була закладена у п'ять тем – педагогіка партнерства, готовність до інновацій, нові стандарти й результати навчання, автономія школи та вчителя. Але, з'ясувалось, що серед великої кількості позитивних відгуків, є пропозиції щодо зміни деяких підходів до механізмів державного управління освітою, де на перший план виходить видозміна механізмів управління екологічною освітою на базі загальної середньої освіти.

За експертними оцінками науковців, громади, практиками та інших найбільш успішними та затребуваними на ринку праці стануть фахівці, які вміють навчатися впродовж життя, критично мислити, досягати поставлених цілей, працювати в команді й володіти іншими сучасними вміннями. Але українська школа не готує до цього [6].

Водночас дослідники звертають увагу на певні труднощі, які виникають у процесі обізнаності людини екологічними знаннями, які розпочинаються на рівні дошкільної освіти. З одного боку, в багатьох випадках на рівні дошкільної освіти дитині не надають екологічних знань, на рівні шкільної освіти український школяр здобуває застарілі знання з екології, які є обривчастими, не системними та не відповідають вимогам вищої школи. З іншого, керівники освіти не вважають за потрібним приділяти належну увагу досягненням у теоретичних екологічних напрацюваннях освіти та формуванню певних екологічних компетенцій людини впродовж жит-

тя. Всі ці негативні тенденції полягають у несистематизованих механізмах державного управління екологічною освітою.

Для визначення проблемних напрямків, блоків, важелів, інструментів в механізмах державного управління в загальній середній освіті, необхідно розглянути та систематизувати наявну джерельну базу. Теоретичний аналіз дозволить викласти механізми державного управління за рівнями, складом та видом що наведено у таблиці 1.

При теоретичному аналізі основний наголос ми робили на методичні орієнтири, головними серед яких є принципи об'єктивності, інформативності, доказовості, раціональності в контексті широких факторів соціалізації, соціально-економічної та політико-ідеологічної зумовленості діяльності суб'єктів та об'єктів управління екологічною освітою на загальному середньому рівні (ЗСО).

У зв'язку з вище викладеним, маємо підкреслити деякі характерні ознаки та дію механізмів державного управління за визначними групами.

Першу групу джерел становлять офіційні законодавчі документи, що визначають правові основи державного управління освітою в Україні та регулюють порядок діяльності суб'єктів, регламентують структуру виборних органів. Нормативно-правовий механізм державного управління екологічним розвитком середньої освіти в Україні формують нормативні документи, які прийняті на різних рівнях управління, що визначають відносини у сфері освіти, підтримують національні інтереси та норми міжнародного законодавства.

Законодавство України у сфері загальної середньої освіти базується на Конституції України (ст. 53) і складається із законів України. Системоутворювальним актом виступає Закон України «Про освіту» від 06 червня 2019 р. № 2745-VIII [4]. Конкретизує і доповнює нормативні положення цього Закону новий профільний закон – Закон України «Про загальну середню освіту» від 09 серпня 2019 р. № 651-XIV [7].

Відповідно до рівня прийняття того чи іншого документу, його розробником можуть виступати визначені державні та недержавні інституції. Державні – здебільшого здійснюють організаційне й ресурсне (фінансове, матеріально-технічне) забезпечення, затвердження та впровадження нормативно-правових документів, а недержавні (громадські організації, освітні та наукові заклади, суб'єкти підприємницької діяльності, окремі фізичні особи), через різні форми соціального партнерства, можуть вносити конструктивні пропозиції щодо реалізації механізмів державного управління розвитком екологічної освіти в Україні.

На сьогоднішній час вітчизняну екологічну освіту та науку регулює низка законів прямої дії: «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Про дошкільну освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту», «Про позашкільну освіту». В них формується чітка структура впливу та взаємодії екологічної освіти на рівні закладів загальної середньої освіти (ЗЗСО), але вона не виконується у повному обсязі, а має тільки часткове використання у процесі навчання дитини.

Таблиця 1

Загальна класифікація механізмів державного управління екологічною освітою

Вид МДУ	Рівень	Склад
Організаційний		Закони України, Концепції та Стратегії розвитку освіти та екології.
Нормативно-правовий	Законотворчість на рівні: Верховної Ради, Президента України, Кабінету Міністрів України (КМУ); Нормативно-правових документів	Нормативно-правові документи: КМУ, Міністерства освіти і науки України, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України (Міндовкілля), механізми екологічного забезпечення державного управління (МЕЗДУ), суб'єкти та об'єкти управління.
Соціально-економічний		Інформаційні матеріали, результати досліджень – наукових, статистичних, соціологічних (моніторинги, анкетування та інш.) щодо екологізації освітнього простору. Аналітичні звіти з фінансування різних рівнів освіти й державної екологічної політики.
Мотиваційний		Окремі наукові доробки вітчизняних та закордонних дослідників з управління екологічною освітою. Інноваційна поведінка суб'єктів освітніх послуг через створення певних інформаційно-комунікативних засобів та проєктів.
Інформаційно-комунікаційний	Рівні формування ознак: Адміністративних Економічних Правових Морально-етичних Інформативно-комунікативних	

Примітка: складено автором за [1-8]

Як засвідчують результати аналізу законодавчої бази, яка складає понад 1000 актів Президента, парламенту, уряду, щодо екологічної діяльності в країні, екологічна освіта є наріжним каменем для вирішення стратегічних екологічних цілей держави.

Так, Закон України (ЗУ) «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року», виносить екологічну освіту як першу стратегічну ціль [6]. Окрім цього у ЗУ йде мова про розроблення і запровадження організаційного механізму, через міжсекторальне партнерство та залучення зацікавлених сторін (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, приватний сектор, науковців, громадськість); інформаційно-комунікаційного механізму, для підвищення рівня обізнаності у сфері охорони навколишнього природного середовища; нормативно-правового механізму через державне регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища; економічного та фінансового механізмів, завдяки екологічній модернізації на рівні промислових підприємств, вироблення та впровадження ефективних механізмів екологічної освіти та виховання, для підвищення екологічної свідомості [8].

В «Національній доктрині розвитку освіти в Україні» (2002) згадуються фінансовий механізм та організаційний, а також вказується на необхідність формування «нових економічних та управлінських механізмів розвитку освіти». Проте, щодо формування механізмів державного управління екологічною освітою мова не йде. Вона визначена як пріоритетний напрям розвитку освіти. На відміну від неї «Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» акцентує увагу на необхідності формування організаційного механізму через модернізацію освіти з підготовки фахівців для сталого розвитку з новим екологічним мисленням.

«Концепція екологічної освіти в Україні» (2001) спрямована на розроблення, створення, удосконалення державних механізмів управління на різних рівнях освіти які формуються на «основі синтезу трьох основних підходів (тенденцій), що сьогодні існують: тенденції формування сучасних екологічних уявлень, тенденції формування нового ставлення до природи й тенденції формування нових стратегій та технологій взаємодії з природою». Саме в ній відокремлюються механізми — організаційний, мотиваційний, ресурсний та інформаційно-ко-

мунікаційний на рівні загальної середньої освіти. Однак, як вони є розрізненими та не завжди працюють разом у контексті саме загальної середньої освіти.

Серед Законів України які формують механізми державного управління екологічною діяльністю відокремимо такі: ЗУ «Про стратегічну екологічну оцінку», ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» та ін. У зазначених нормативно-правових документах екологічна освіта розглядається виключно як організаційно-нормативно-правовий механізм, завдяки реалізації системи інтелектуальної, морально і поведінкова спрямованих чинників і продуктів, застосування яких забезпечує формування ціннісного ставлення до природи та самообмежувальне ресурсоспоживання, формування рис та реалізацію екологічно доцільної поведінки та побутово-повсякденної діяльності особистості.

До іншої важливої групи відносяться нормативно-правові акти Кабінету міністрів України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства природоохоронної діяльності щодо розвитку екологічної освіти на різних рівнях, організації діяльності суб'єктів управління.

До важливих законодавчих документів, які регулюють механізми державного управління в сфері екологічної освіти відносять наступні: Розпорядження КМУ «Про стан та перспективи розвитку екологічного та дослідницького експериментального напрямів позашкільної освіти» від 16.04.2013 р., «Концепція розвитку громадської освіти в Україні» від 3 жовтня 2018 р., «Про затвердження плану реалізації стратегічних напрямів розвитку екологічної освіти» від 27.06.2018 р.

Аналіз матеріалів значно розширює наукові знання про завдання екологічної освіти в чинному законодавстві на рівні загальної середньої освіти. Переважна більшість положень, викладених у Законах України про екологічну освіту, дублюються у законах, призначених для певного рівня екологічної освіти. Отже, потребують перегляду й статті про заохочення педагогічних працівників, фінансово-господарську діяльність навчальних закладів тощо.

До третьої групи джерел належать інформаційні матеріали, статистичні дані про охоплення екологічною освітою шкільного рівня, результати соціологічних досліджень, матеріали конференцій і форумів щодо екологізації освітнього простору.

Залучені до наукової роботи джерела четвертої групи складаються за рівнями управління екологічною освітою. Це: інформаційні матеріали міжнародного форуму 20-го сторіччя в Ріо-де-Жанейро, матеріали всесвітньої акції "Let's Do It!" (2018), План заходів Концепції вдосконалення інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2017-2020 роки тощо, присвячених навколишньому середовищу і сталому розвитку, одним з найважливіших і необхідних засобів здійснення переходу до гармонійного розвитку всіх країн світу є доступність, якість та мобільність екологічної освіти.

П'ята група репрезентує результати наукової діяльності українських і зарубіжних дослідників щодо розвитку та формування механізмів державного управління, екологічною освітою на загальноосвітньому рівні. До вагомих джерел залучено монографічні видання, дисертаційні і наукові праці вчених, які досліджували різні аспекти проблеми екологізації освіти, екологічної освіти як комплекс економічних послуг.

Процес державного управління системою екологічної освіти передбачає: встановлення стратегічних цілей розвитку держави в галузі екологічної освіти; прийняття рішень, що втілюються у відповідних механізмах управління галуззю; реалізацію необхідного впливу держави на об'єкти державного управління за допомогою механізмів державного управління; вчинення конкретних дій об'єктами державного управління; отримання результату, що сприяє просуванню до цілей державної політики.

Висновки. Система державного управління екологічною освітою здійснюється через використання механізмів її формування та реалізації. Зауважимо що, незважаючи на екологічну політику держави в частині забезпечення екологічної безпеки та розповсюдженості використання терміну механізми державного управління екологічною освітою, в значній мірі ускладнюються неоднорідністю та неоднозначністю змісту екологічної освіти.

Розглядаючи питання щодо науково обґрунтованих положень проте що, екологічна освіта

повинна розглядатись як комплексний механізм і елемент соціально-економічного ресурсу відтворення людського капіталу, за допомогою ефективних компетенцій людини та соціальних, економічних, духовних і політичних що формуються впродовж життя та впливають на розвиток держави.

Отже, узагальнюючі всі підходи до наукових поглядів вчених які узагальнили, охарактеризували, проаналізували та обґрунтували механізми державного управління сферою освіти, треба зазначити, що в них не має чіткого визначення щодо дії, функцій, принципів та методів впливу механізмів державного управління на екологічну освіту у загальній середній освіті.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про повну загальну середню освіту» від 16 січня 2020 № 463-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20>
2. Закон України «Про освіту» від 05 вересня 2017 № 2145-VIII зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>
3. Концептуальні засади реформування середньої школи «Нова українська школа» / Міністерство освіти і науки України. 2016. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/nova-ukrainska-shkolacompressed.pdf>.
4. Олійник В.В. Організаційно-економічний механізм державного регулювання післядипломної освіти : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. «Управління якістю вищої освіти: проблеми та перспективи». Київ, 2017. С. 58–59.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників» від 27.12.2019 № 1133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1133-2019-%D0%BF>
6. Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2018 р. № 237 і від 12 лютого 2020 р. № 105» від 29 квітня 2020 року № 325. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/325-2020-%D0%BF>
7. Про надання інформації: лист Директорату шкільної освіти Міністерства освіти і науки України від 12.05.2020 року № 4/1834-20.
8. Про надання інформації: лист Інституту освітньої аналітики від 12.05.2020 р. № 04–13/10

Sokolova I. V., Vovk T. V. Main approaches to the analysis of mechanisms of the state management of environmental education in Ukraine

At the current stage of social development, in the period of economic reforms and rapid industrial development, education and environmental education are the main foundation of human development. If the foundation is strong, then the future of the nation has prospects, because it is education that nurtures the intellectual and spiritual potential of the country, establishes a new system of values, meets the demands of the population regarding changes in the world perception of complex processes of environmental change.

The sphere of education as part of the structure of society is subject to management. It can be considered as a task of social management, since education is a sphere of non-material production. From this approach, we pay attention to the works and monographic works that emphasized the importance of environmental education issues, which must be raised to the level of the most fundamental state tasks, which require the implementation of effective state management.

Problems of state management mechanisms in the field of environmental education are presented as a strict interdependence between individual components of educational strategies: idea – paradigm – concept – doctrine – program (project) – implementation mechanism (resource provision system). This means that paradigmatic changes in the understanding of the essence of environmental education are dictated exclusively by modern social practices, which are associated with innovative processes, when ideas about the “omnipotence of education” are transformed into concepts and mechanisms for the implementation of the “knowledge society”.

Modern environmental education is a component of the national education system, which functions on the basis of the current legislation on education and the National Strategy for the Development of Education of Ukraine for the period until 2021, approved by the Presidential Decree. A characteristic feature of modern environmental education is its focus on harmonizing the interaction of society and nature, solving environmental problems and sustainable development of society.

Key words: state management mechanisms, education, environmental education, social knowledge, strategy, development.

Н. О. Черевко<https://orcid.org/0000-0002-5456-8887>асистент кафедри публічного управління та права
Херсонського державного аграрно-економічного університету

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

З проголошенням незалежності України в 1991 році розпочався якісно новий етап розвитку трудового законодавства України. Він, зокрема, характеризується тим, що зміни, що відбуваються в економіці та суспільстві, поява різноманітних форм підприємницької діяльності, глобалізація та інтеграція економічних процесів, втрата державою функції єдиного роботодавця, зниження рівня контролю з боку держави в сфері праці, актуалізує реальну необхідність реформування трудового права та кодифікацію трудового законодавства. [1]

У 1991 р. розпочалося реформування системи соціального забезпечення та трудових відносин, зокрема. Зміни, що відбуваються в економіці та суспільстві, поява різноманітних форм підприємницької діяльності, глобалізація та інтеграція економічних процесів, втрата державою функції єдиного роботодавця, зниження рівня контролю з боку держави в сфері праці, актуалізували реальну необхідність реформування трудових відносин [2, с.119]

Разом з тим, попри активні реформаторські кроки держави, зберігається чимала кількість норм, введених у дію ще за радянського періоду [3], відповідно до Закону України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року [4]. Це ж стосується і збереження чинності КЗпП 1971 року [5].

У статті досліджено розвиток державного регулювання трудових відносин в Україні. Проаналізовано статистику розгляду трудових спорів судами першої інстанції з 2008 року по 2021 рік. Зроблено акцент на європейський вектор розвитку трудового законодавства. Встановлено взаємозв'язок між економічними та політичними процесами в країні, рівнем соціальної напруженості суспільства та станом публічного управління системою трудових відносин.

Ця стаття має практичну значущість як для роботодавців, так і для працівників. Розглянута тематика є перспективною для подальшого застосування у законодавстві, зокрема новому Трудовому Кодексі.

Державна політика, механізми та інструменти державного регулювання у сфері трудових відносин мають свої характерні особливості та етапи розвитку. Вони потребують окремих наукових досліджень задля вироблення дієвих пропозицій щодо пріоритетів і напрямів підвищення ефективності управління державою.

Ключові слова: держава, державне регулювання, трудові правовідносини, трудовий договір, робочий час, роботодавець, працівник, воєнний стан, збройний конфлікт.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання державного регулювання трудових відносин висвітлюється у працях таких науковців, як В.С. Венедиктов, О. Рудик, Л.В. Єрофєєнко тощо. В.С. Венедиктов, досліджуючи питання заохочення працівників, вважав, що починаючи з другої половини ХХ сторіччя державна політика щодо ефективності системи стимулювання в трудових відносинах зазнала суттєвих змін, що надало змогу своєчасно та адекватно заохочувати працівників, які сумлінно та бездоганно працюють, виявляють ініціативу, виявляють особливі заслуги в трудовій діяльності тощо.

Все вищевикладене дозволяє дійти висновку про необхідність на цей час розроблення єдиної концепції стимулювання ефективної реалізації трудових правовідносин в Україні. В сучасному трудовому праві категорія стимулювання повинна розглядатися на двох рівнях: централізовано – як діяльність відповідних державних органів, щодо сприяння виникненню нових трудових відносин та забезпечення якості їх подальшої реалізації; індивідуально – шляхом стимулювання роботодавцем ефективної трудової діяльності працівника [6] На думку ж Л.В. Єрофєєнко, вкрай повільне оновлення тру-

дового законодавства пов'язано зі слабкою науковою розробкою концептуальних засад його реформування [7]. Проте залишається недостатньо дослідженим взаємозв'язок кількості судових спорів та політичної ситуації в країні, а також рівня соціальної напруженості. Основні результати дослідження були отримані методами теоретико-методологічного аналізу наукових джерел, системно-структурного аналізу, порівняльно-правового, формально-юридичного, а також інституційного методів.

Мета статті. Дослідження змін у державному регулюванні трудових відносин в Україні крізь призму розгляду трудових спорів судами першої інстанції цивільної юрисдикції.

Виклад основного матеріалу. Першим законодавчим актом, прийнятим на теренах Української держави у регулюванні власне трудових правовідносин, став Закон України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 року [8], що регламентує єдиний порядок організації охорони праці в Україні, окреслює основні положення прав громадян на охорону праці в процесі трудової діяльності, врегульовує відносини між власником та найманим працівником з питань охорони і гігієни праці.

Держава вживає активні заходи для регуляції часу праці та відпочинку, оплати праці, а також вирішення трудових спорів. Важливим кроком в цьому напрямі стало створення Указом Президента України від 17.11.1998 № 1258/98 [9], відповідно до Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» [10] та Рекомендації Міжнародної організації праці щодо добровільного примирення та арбітражу № 92 1951 року [11] Національної служби посередництва і примирення (НСПП) яка є постійно діючим державним органом.

Однак, сама система державного регулювання все ще мало відрізняється від радянської, а деякі норми трудового законодавства майже дублюють відповідні норми СРСР.

24 червня 2006 р. КМУ було вперше схвалено Концепцію демографічного розвитку до 2015 року [11], якою передбачалось, зокрема, зростання трудових доходів, подолання бідності працюючого населення, реалізація конституційних гарантій щодо розмірів мінімальної заробітної плати, пенсії, інших видів соціальних виплат та допомоги на рівні не нижче законодавчо встановленого прожиткового мінімуму тощо. В такий спосіб держава намагалась подолати питання бідності, низької народжуваності та міграції населення.

Також держава ефективно застосовувала програмно-цільовий метод, зокрема виконання державних цільових програм соціального спрямування, які безпосередньо стосуються розв'язання проблем підтримання, відновлення і розвитку трудового потенціалу (Комплексна програма забезпечення загальноосвітніх, професійно-технічних і вищих навчальних закладів сучасними технічними засобами навчання з природничо-математичних і технологічних дисциплін, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2004 р. № 905 [12], Державна цільова програма роботи з обдарованою молоддю на 2007–2010 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007 р. № 1016 [13], Державна цільова науково-технічна та соціальна програма «Наука в університетах» на 2008–2012 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1155 [14], Державна програма «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 1849 [15], Міжгалузева комплексна програма «Здоров'я нації» на 2002–2011 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 10 січня 2002 р. № 14 [16] та інші).

Слід критично оцінювати вказані реформи, оскільки за даними Укрстат [17], результатами їх впровадження до 2015 року стало зниження рівня заробітної плати населення, незважаючи на постійне підвищення мінімальної заробітної плати тощо.

Таблиця 1
Темпи зростання/зниження номінальної та реальної заробітної плати, % [18]

	Номінальна заробітна плата	Реальна заробітна плата
2006	129,2	118,3
2007	129,7	112,5
2008	133,7	106,3
2009	105,5	90,8
2010	117,6	110,2
2011	117,7	108,7
2012	114,8	114,4
2013	107,9	108,2
2014	106,0	93,5
2015	120,5	79,8

Номінальна заробітна плата являє собою суму грошей, яку отримує працівник за виконану роботу. Реальна заробітна плата – це кількість

товарів і послуг, яку можна придбати на номінальну заробітну плату; по суті то є купівельна спроможність номінальної заробітної плати.

У 2015 році різниця між реальною та номінальною заробітною платою становила майже 1,5 рази, в той час як 2006 року вони майже не відрізнялись.

Таким чином, спроможність та загальний економічний рівень населення 2015 року значно впав, що могло свідчити про неефективність державного управління системою трудових відносин, якби не одне «але» – Агресія Росії про-

ти України спричинила нову економічну кризу 2014–2015 років. За два роки ВВП країни скоротився на 15%. Курс національної валюти обвалився у понад 3 рази. Реальний дохід домогосподарств знизився на 30% [19].

Наслідком зазначеного стала підвищення рівня соціальної напруженості населення, як роботодавців, так і працівників, що виявилась у рекордній кількості трудових спорів з 2008 року.

За даними моніторингу акцій соціального протесту в Україні, у жовтні 2014 року найманими

Таблиця 2

Кількість розглянутих справ судами першої інстанції цивільної юрисдикції з трудових спорів у співвідношенні до загальної кількості справ

Рік	Трудові спори	З них			Усього справ розглянуто	Відсоток
		про поновлення на роботі	про виплату заробітної плати	про відшкодування матеріальної шкоди		
2008 рік	29051	3717	16088	1440	1157335	2,51
2009 рік	32730	3692	21534	822	1068712	3,06
2010 рік	32108	4443	18664	705	1677072	1,91
2011 рік	24403	3604	13681	764	871460	2,80
2012 рік	21007	3168	10387	815	813365	2,58
2013 рік	20667	2727	10440	869	800480	2,58
2014 рік	24187	2028	8594	461	670080	3,61
2015 рік	17259	2118	8567	400	666204	2,59
2016 рік	14745	2029	7735	283	586397	2,51
2017 рік	12280	1856	6246	273	549707	2,23
2018 рік	16118	1747	10036	189	611496	2,64
2019 рік	16556	1699	9858	301	567245	2,92
2020 рік	14663	1873	8437	195	511666	2,87
2021 рік	16431	2574	6823	208	593430	2,77

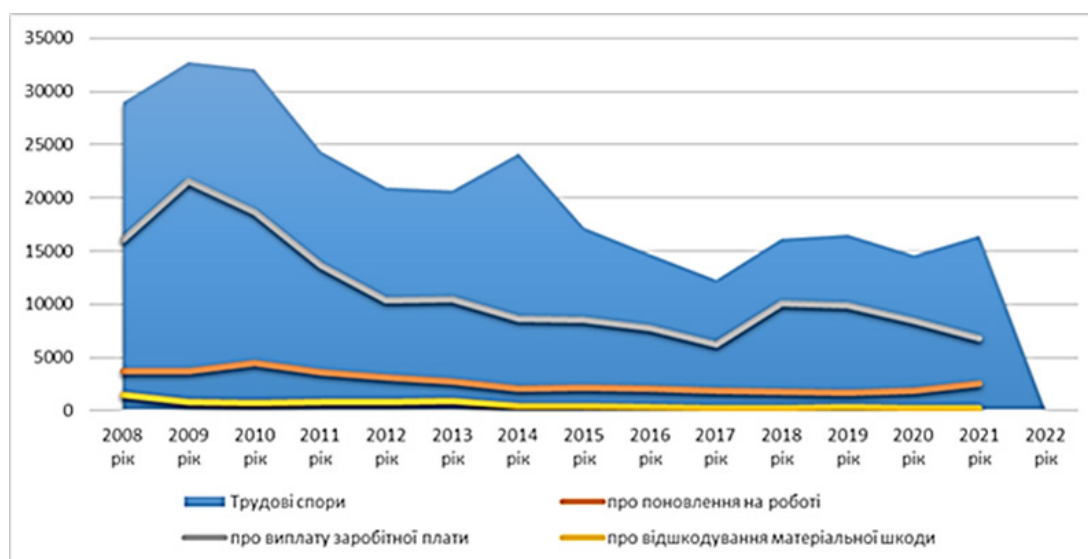


Рис. 1. Графік зміни кількості трудових спорів у судах цивільної юрисдикції за 2008–2021 роки

працівниками проведено 1 страйк та 4 акції соціального протесту. Загалом, упродовж десяти місяців 2014 року проведено 14 страйків та 33 акції соціального протесту, у яких взяли участь понад 10,3 тис. найманих працівників. Для порівняння, упродовж 2013 року найманими працівниками проведено 14 страйків та інших видів протестних дій, пов'язаних з частковим або повним припиненням роботи, а також 29 акцій соціального протесту, а в 2012 році – 11 страйків.

Слід зазначити, що упродовж десяти місяців 2014 року в результаті заходів, здійснених у ході сприяння вирішенню колективних трудових спорів (конфліктів) та запобігання їх виникненню погашено заборгованість із виплати заробітної плати в сумі 388 млн. 217,6 тис. грн., або 66,3% від загальної суми боргу (585 млн. 853,2 тис. грн.), що стала основною причиною виникнення спорів та конфліктних ситуацій. Для порівняння, упродовж 2013 року в результаті заходів, здійснених у ході сприяння вирішенню КТС та запобігання їх виникненню погашено заборгованість із виплати заробітної плати в сумі 448 млн. 256,1 тис. грн., або 74,7% від загальної суми боргу (599 млн. 836,2 тис. грн.) [20].

На думку автора, одним із головних критеріїв дієвості, результативності та ефективності державного регулювання трудовими відносинами є показники діяльності судів з розгляду трудових спорів. Адже це саме та інстанція, яка покликана безпосередньо на вирішення спірних ситуацій та захист прав працівників.

Так, здійснивши аналіз даних статистики судів першої інстанції цивільної юрисдикції, що виникають із трудових правовідносин, викладених на офіційному веб-сайті «Судова влада» [21], можна встановити наступне (табл. 2).

Для наочної декламації вважаємо доречним сформувати графік (рис. 1).

Таким чином, можна встановити, що загальна кількість трудових спорів у судах цивільної юрисдикції мала активну тенденцію до зменшення до 2017 року, після чого їх кількість почала поступово збільшуватись.

Загалом найбільшу кількість із трудових спорів мають спори щодо оплати праці, найбільша їх кількість за останні 5 років була у 2018 році.

Кількість же спорів за позовами працівників до роботодавців щодо поновлення на роботі та роботодавців до працівників щодо відшкодування матеріальної шкоди є відносно сталою їх кількість щороку майже не змінюється.

Тепер поглянемо на вказані показники у відсотковому співвідношенні ((рис. 2).

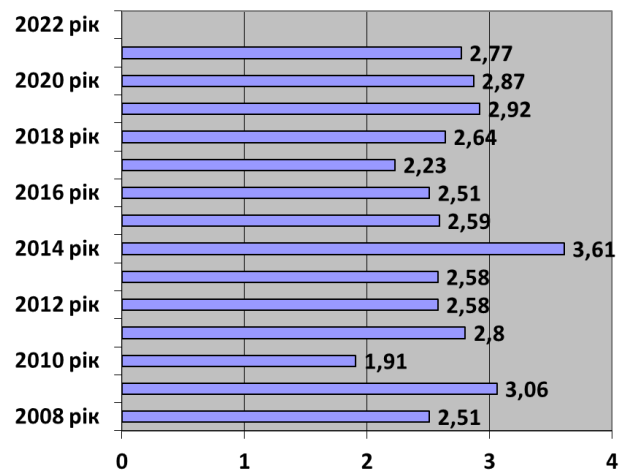


Рис. 2. Відсоткове співвідношення трудових спорів до загальної кількості судових рішень у судах цивільної юрисдикції

Як можна встановити, найвищий відсоток трудових спорів серед загальної кількості розглянутих справ був у 2014 році. Вказане підтверджує, що у зв'язку із економічною кризою, спричиненою агресією Російської Федерації проти України, реалізація Концепції демографічного розвитку до 2015 року, була провалена.

Наступним ключовим етапом розвитку державного регулювання трудових відносин стало підписання 2014 року Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [22], яка була ратифікована із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014 [23].

Розпочинаючи роботу в квітні 2016 року новий Уряд визначив пріоритетним підвищення якості та рівня життя українців. Було запроваджено комплексну реформу системи оплати праці, запровадження європейських стандартів у сфері соціально-трудових відносин, який мав на меті створити умови для ефективної праці людини, оскільки насамперед доходи від трудової діяльності формують добробут родин.

Результатом цих зусиль став прийнятий 6 грудня 2016 року Верховною Радою України Закон № 1774 [24], який містив радикальні нововведення, що відкрили дорогу до позитивних змін у сфері соціально-трудових відносин.

Було запроваджено нову методологію визначення мінімальної заробітної плати, що забезпечило повернення мінімальній заробітній платі функції державної гарантії в оплаті праці

людей з невисоким рівнем доходів, з одночасним припиненням практики її використання як розрахункової величини для визначення розмірів посадових окладів державних чиновників. Мінімальна заробітна плата була встановлена на рівні повної вартості споживчого кошику, вона зросла вдвічі – до 3200 гривень на місяць з 01.01.2017 року.

Стосовно реальної заробітної плати, то в січні 2017 року порівняно з січнем 2016 року вона зросла на 21,4%.

Триває процес гармонізації національного законодавства у сфері зайнятості з правом Європейського Союзу.

За офіційною статистикою понад 4 млн громадян працює в тіні, тобто кожен четвертий. Висока частка зарплат виплачується у конвертах. Можна констатувати відсутність мотивації у громадян легально сплачувати податки та соціальний внесок.

Такий стан справ фактично унеможливорює формування справедливої пенсійної системи, коли лише половина громадян беруть участь у формуванні її ресурсів, у той час як брати участь у розподілі мають право усі.

Тому дуже важливим нашим спільним завданням, вирішення якого ми почали в 2017 році, є два блоки питань, які стосуються як центральної, так і місцевої влади:

- перше, це легалізація зайнятості та залучення до соціального страхування усього зайнятого населення;
- друге, збільшення рівня зайнятості населення та створення нових робочих місць.

Незважаючи на те, що останнім часом ми маємо позитивну динаміку щодо кількості застрахованих осіб, досягнення якісно інших змін вимагає прийняття комплексних рішень. Тому на законодавчому рівні було розширено категорії платників соціального внеску фізичними особами – підприємцями, які сплачують податки на загальній системі оподаткування.

Очевидно, що без поєднання зусиль центральної та місцевої влади Україна не зможе переломити ситуацію з тіньовою зайнятістю і встановити в державі дієвий контроль за виконанням трудового законодавства.

Прийнятим 6 грудня 2016 року Верховною Радою України Законом було децентралізовано повноваження у сфері контролю за додержан-

ням законодавства про працю та делеговано ці функції органам місцевого самоврядування.

Таке рішення продиктоване тим, що центральний орган влади об'єктивно не може на сьогодні забезпечувати ефективний та справедливий контроль у сфері праці, подолання тих масштабів проблем, які постали перед нами, виходячи з його слабкого кадрового та інформаційного забезпечення.

Більш того, методи контролю, які законодавство визначало для інспекторів праці, призводили до того, що часто страждав чесний роботодавець, до якого приходили на планову перевірку без обґрунтованих підстав [25].

Тобто дієвого контролю нелегальної зайнятості фактично не існувало. Тому державою створено новий порядок здійснення такого контролю, у якому запропоновано сучасний інструментарій здійснення контролю та інформаційне забезпечення виявлення таких порушень з органів фіскальної служби та Пенсійного фонду, які й будуть об'єктивними підставами здійснення перевірок лише тих роботодавців, які допустили порушення, зокрема, стосовно подолання явищ щодо:

- неоформлених трудових відносин,
- виплати заробітної плати у розмірі, меншому ніж мінімальна зарплата;
- та заборгованості з виплати заробітної плати.

Висновки. За результатами дослідження встановлено, що 2014 року спостерігався пік трудових спорів через значну соціальну напруженість серед українців. За результатами активної участі держави в регулюванні трудових відносин, підписання Угоди про Асоціацію між Україною та державами ЄС, загальна кількість трудових спорів у 2017 порівняно з 2014 роком зменшилась майже у 1,5 рази. Про це свідчать і статистичні дані табл. 2. Кількість же спорів за позовами працівників до роботодавців щодо поновлення на роботі та роботодавців до працівників щодо відшкодування матеріальної шкоди є відносно сталою їх кількість щороку майже не змінюється. Це є результатом активної позиції професійних спілок на підприємствах та державної політики.

Економічні стимули для бізнесу та система соціальних гарантій для працюючих громадян повинна розвиватись паралельно, що створить більші можливості як для конкурентоспроможності економіки, так і системи соціального захисту.

Список використаної літератури:

1. Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради України від 24.08.1991 р. № 1427-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text> (дата звернення: 08.01.2023).
2. Венедиктов В.С. Наукові підходи до сучасної модернізації трудового права України. *Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення* : матеріали І Міжнарод. наук.-практ. конф., м. Київ, 25–26 квітня 2013 р. К. : Ніка-Центр, 2013. С. 118-122.
3. Черевко Н.О. Особливості та правове регулювання процедури надання згоди працівника на роботу в нових умовах праці. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2022. № 2 с/
4. Про правонаступництво України : Закон України від 12.09.1991 р. № 1543-XII : станом на 5 жовт. 1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1543-12#Text> (дата звернення: 05.01.2023).
5. Кодекс законів про працю України : Кодекс України від 10.12.1971 р. № 322-VIII : станом на 1 січ. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 08.01.2023).
6. Венедіктов, С.В. Щодо актуальності стимулювання ефективної реалізації трудових правовідносин в умовах ринкової економіки [Текст] / С.В. Венедіктов. *Актуальні проблеми юридичної науки на шляху сучасної розбудови держави і суспільства* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Суми, 5–7 червня 2014 р. / Ред. кол. : В.С. Венедіктов, А.М. Куліш, М.М. Бурбика; За ред. : В.С. Венедіктова, А.М. Куліша. Суми : СумДУ, 2014. С. 135–140.
7. Єрофеєнко Л.В. Актуальні проблеми реформування трудового законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 6.
8. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII : станом на 19 серп. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text> (дата звернення: 05.01.2023)/
9. Про утворення Національної служби посередництва і примирення : Указ Президента України від 17.11.1998 р. № 1258/98 : станом на 12 трав. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1258/98#Text> (дата звернення: 08.01.2023).
10. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : Закон України від 03.03.1998 р. № 137/98-ВР : станом на 6 листоп. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137/98-вр#Text> (дата звернення: 08.01.2023).
11. Рекомендація щодо добровільного примирення та арбітражу № 92 : Рек. Міжнар. орг. пр. від 29.06.1951 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_232#Text (дата звернення: 08.01.2023).
12. Про схвалення Концепції демографічного розвитку на 2005–2015 роки : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 08.10.2004 р. № 724-р : станом на 24 черв. 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/724-2004-р#Text> (дата звернення: 08.01.2023).
13. Про затвердження Комплексної програми забезпечення загальноосвітніх, професійно-технічних і вищих навчальних закладів сучасними технічними засобами навчання з природничо-математичних і технологічних дисциплін : Постанова Каб. Міністрів України від 13.07.2004 р. № 905 : станом на 13 груд. 2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/905-2004-п#Text> (дата звернення: 08.01.2023).
14. Про затвердження Державної цільової програми роботи з обдарованою молоддю на 2007-2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2007 р. № 1016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1016-2007-п#Text> (дата звернення: 08.01.2023).
15. Про затвердження Державної цільової науково-технічної та соціальної програми «Наука в університетах» на 2008–2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р. № 1155 : станом на 20 берез. 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1155-2007-п#Text> (дата звернення: 08.01.2023).
16. Про затвердження Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 р. № 1849 : станом на 7 листопада 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1849-2006-п#Text> (дата звернення: 08.01.2023).
17. Про затвердження Міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я нації» на 2002–2011 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.01.2002 р. № 14 : станом на 1 листоп. 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14-2002-п#Text> (дата звернення: 08.01.2023).
18. Державна служба статистики. Укрстат. URL: https://ukrstat.gov.ua/operativ/oper_new.html (дата звернення: 05.01.2023).
19. Герасименко П. Економіка України: в очікуванні дива. *ZAXID.NET*. URL: https://zaxid.net/ekonomika_ukrayini_v_ochikuvanni_diva_n1526756 (дата звернення: 05.01.2023).
20. Стан соціально-трудова відносин у жовтні 2014 року – Федерація професійних спілок України. Головна – Федерація професійних

- спілок України. URL: <https://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/virobnicha-politika-ta-kolektivno-dogovirne-regulyuvannya/6410-stan-sotsialno-trudovikh-vidnosin-u-zhovtni-2014-roku> (дата звернення: 08.01.2023).
21. Судова влада України. Судова влада України. URL: <https://court.gov.ua/inshe/sudova-statystyka/> (дата звернення: 02.01.2023).
22. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода Україна від 27.06.2014 р. : станом на 30 листоп. 2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 05.01.2023).
23. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#Text> (дата звернення: 05.01.2023).
24. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 06.12.2016 р. № 1774-VIII : станом на 22 трав. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-19#Text> (дата звернення: 08.01.2023).
25. Міністерство соціальної політики України. Міністерство соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/14614.html> (дата звернення: 08.01.2023).

Cherevko N. O. State regulation labor relations in Ukraine

With the declaration of Ukraine's independence in 1991, a qualitatively new stage in the development of labor legislation of Ukraine began. It is, in particular, characterized by the fact that the changes taking place in the economy and society, the emergence of various forms of entrepreneurial activity, globalization and integration of economic processes, the loss of the function of the single employer by the state, the decrease in the level of control by the state in the sphere of labor, actualize the real need for labor reform rights and codification of labor legislation.

In 1991, the reform of the social security system and labor relations, in particular, began. The changes taking place in the economy and society, the emergence of various forms of entrepreneurial activity, the globalization and integration of economic processes, the state's loss of the function of a single employer, the decrease in the level of control by the state in the labor sphere, actualized the real need to reform labor relations.

At the same time, despite the active reforming steps of the state, a considerable number of norms that were put into effect during the Soviet period, in accordance with the Law of Ukraine "On Legal Succession of Ukraine" dated September 12, 1991, remain. The same applies to maintaining the validity of the Labor Code of 1971.

The article examines the development of state regulation of labor relations in Ukraine. The statistics of consideration of labor disputes by courts of first instance from 2008 to 2021 were analyzed. Emphasis is placed on the European vector of labor legislation development. The relationship between economic and political processes in the country, the level of social tension in society and the state of public management of the labor relations system has been established.

This article has practical implications for both employers and employees. The discussed topic is promising for further application in legislation, in particular the new Labor Code.

State policy, mechanisms and tools of state regulation in the field of labor relations have their own characteristic features and stages of development. They require separate scientific studies in order to develop effective proposals regarding priorities and directions for improving the efficiency of state management.

Key words: *state, state regulation, labor relations, labor contract, working hours, employer, employee, martial law, armed conflict.*

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 353.2

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.1.11>

Л. І. Бондаренко

аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО ОЦІНЮВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ЗРІЛОСТІ СТРУКТУРНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Розглянуто на трансформацію змісту діяльності органів виконавчої влади. Трансформація змісту управлінської праці в системі державного управління багато в чому визначається історичною еволюцією суспільного життя. Ці зміни, перш за все, відбуваються у змісті діяльності органів виконавчої влади. Результати їх праці виходять за межі окремих галузей суспільної діяльності і впливають на соціально-економічний розвиток усієї країни. Тому управлінська праця і зміни змісту трудових процесів повинні враховуватись і реалізовуватись під час модернізації організації діяльності органів виконавчої влади і потребують постійної уваги. Показано, що теоретичні і практичні засоби врахування трансформаційних процесів при структурній побудові органів виконавчої влади не повністю зосереджені на деталізації основних специфічних рис і характеристик змісту діяльності в окремих структурних підрозділах. Це не створює умов їх локального своєчасного управлінського та організаційного вдосконалення і негативно впливає на рівень організації усієї системи органів виконавчої влади. Удосконалення трансформаційних процесів в організації діяльності органів виконавчої влади запропоновано починати з аналізу змін у компонентних структурах органів влади за напрямками: зміни в оцінюванні досконалості побудови структурних підрозділів, оцінювання управлінської зрілості колективів фахівців, які в них працюють, оцінювання стану мотиваційних і стимулюючих чинників управлінської праці тощо. За кожним напрямом визначено показники оцінювання, описано його характерні риси й ознаки. Переведення якісних характеристик у систему кількісних показників оцінювання, здійснюються шляхом їх переведення у відносні локальні показники за кожним напрямом. Загальну оцінку стану структурних підрозділів органів виконавчої влади за запропонованими напрямками пропонується визначати як рівні їх управлінської зрілості. Для цього використовуються визначені діапазони оцінки залежно від їхніх рівнів зрілості. Порівняння отриманих оцінок з базовими (еталонними) рівнями дозволяє визначити зміст трансформаційних заходів удосконалення системи організації діяльності органів виконавчої влади за багатьма критеріями і створює умови для подальшого підвищення рівня управлінської зрілості.

Ключові слова: праця, трансформація, процеси реформування, рівень розвитку, показники оцінювання, метод оцінювання, управлінська зрілість, колектив, структурний підрозділ, органи виконавчої влади.

Постановка проблеми. Динаміка процесів світової інституалізації і глобалізації все частіше вимагає від системи державного управління пошуку нових моделей організації змінюваного змісту діяльності органів виконавчої влади, які повинні забезпечувати гармонійність і сталість процесів розвитку суспільства. Це вимагає постійного удосконалення теоретичних, мето-

дичних і практичних умов виконання управлінських процесів шляхом застосування моделей організації діяльності органів виконавчої влади, що надає можливість швидкої адаптації систем управління до сучасних викликів.

Щоб представити систему органів виконавчої влади, як соціальний об'єкт, який потребує функціонально-змістовного та організаційного удо-

сконалення, необхідно створити і побудувати цілісне уявлення про його змістовні і структурні складники, функціональні завдання, зв'язки і порядок діяльності, технології, процеси та інші елементи і їх взаємодію, які в сукупності повинні забезпечувати збалансоване, всеохопне соціально-економічне зростання суспільства, до якого прагнуть усі країни, у т.ч. Україна. Побудова нової чи модернізація існуючої організаційної платформи діяльності органів виконавчої влади для забезпечення ефективної конкурентоспроможної діяльності державних службовців потребує своєчасного системного визначення змістовних і науково-кваліметричних параметрів оцінювання діяльності структурних підрозділів органів виконавчої влади. Це мотивує до своєчасного проведення їх оцінювання з метою упорядкування і за необхідності побудови нових трансформаційних процесів реалізації небажаних змін і викликів, для підтримки адекватності систем управління існуючим вимогам до результатів їх діяльності. Однак сьогодні це завдання залишається до кінця невирішеним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематиці оцінювання та підвищення ефективності діяльності органів державного управління приділяється значна увага з боку вітчизняних та зарубіжних вчених, а саме: І. Артим, В. Авер'янова, К. Адамса, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Е. Ведунга, Х. Вольмана, А. Гошка, О. Добролюбової, В. Дзюндзюка, Л. Малярець, Т. Маматової, О. Кулинича, М. Латиніна, О. Оболенського, Т. Проценка, Л. Приходченко, Б. Райзберга, І. Розпутенка, Г. Саймона, О. Сергєєвої, А. Цветкова, О. Федорчак, О. Шапран, Ю. Шарова, А. Чемериса та ін. [1; 2; 3; 4; 14].

На сучасному етапі широке узагальнення наукових праць і практики використання прогресивного зарубіжного досвіду здійснено в Україні при розробці і реалізації заходів Стратегії реформування державного управління України [5; 6]. Аналіз літературних джерел і звітів за результатами реформаторських заходів у державному управлінні [7; 8; 9; 10] засвідчив, що незважаючи на велику кількість наукових досліджень, присвячених удосконаленню системи державного управління, у вітчизняній науковій літературі бракує праць, присвячених опрацюванню підходів до визначення ефективності діяльності органів влади, адаптованих до сучасних реалій, які потребують подальшого виявлення особливостей і умов їх ефективного формування і функціонування.

Мета статті. Визначити та аргументувати основні компоненти змісту і організації діяльності органів виконавчої влади і системи показників як характеристик рівня досягнення їх управлінської зрілості, здатних забезпечити ефективність управлінської праці, інституційні, організаційні, економічні засади її детермінованості із забезпечення потреб суспільства.

Виклад основного матеріалу. Управлінська праця в органах виконавчої влади та її якість і організаційне забезпечення є складною системою, яка постійно перебуває у змінюваних умовах функціонування. Необхідна результативність праці може бути досягнена шляхом застосування досконалих механізмів її реалізації, спроможних своєчасно ліквідовувати небажані відхилення у змісті праці, процесах її здійснення, організаційних та інших видах її забезпечення.

На сучасному етапі теорія державного управління швидко збагачується: обґрунтовується поява нових принципів управління, нових функцій і завдань, створюються нові підходи, методи і моделі управлінської праці, які вбудовуються в процеси реалізації цілей і ідей їх досягнення, в стратегії і програми розвитку та нормативні акти їх реалізації. Формування зв'язків між усіма структурними складниками системи управління реалізується в умовах зміни суспільних, соціально-економічних та інших явищ, які також мають тенденцію до ускладнення. Має місце їх недостатня передбачуваність, невизначеність і кризовий супровід процесів управлінської діяльності. Впливають на них і елементи Індустрія-4, що обумовлює необхідність налагодження і синхронного врегулювання нових умов трансформаційних процесів у системах управління і досягнення їх адекватності темпам динаміки плину трансформаційних процесів у суспільстві.

Для своєчасного врахування означених змін необхідним стає оцінювання компонентного складу органів виконавчої влади, сфер їх повноважень, підпорядкованості, особливостей статутів і зміни діяльності за якомога ширшою кількістю ознак, показників, організаційних чинників, які сформовані і реалізуються в процесах їх побудови чи модернізації з метою досягнення поставлених цілей.

Компонентна структура органів виконавчої влади незалежно від рівня централізації і масштабності виконуваних робіт має типовий склад (рисунок) який слід використовувати під

час аналізу наявних організаційних структур і побудови нових з метою підвищення якості їх стану (рис. 1).

Структурні підрозділи органів виконавчої влади розглядаються як об'єднання інституційного характеру із власною компонентною структурою, як соціальні інститути, діяльність яких спрямовується на стабілізацію і поліпшення соціально-економічної ситуації на підпорядкованих територіях майже у всіх сферах суспільного життя. Їх розвиток визначається позитивними змінами в самоорганізації і результатами вирішення різноспрямованих завдань і проблем за рахунок управлінського потенціалу організаційної та управлінської досконалості побудови

і функціонування колективів. При виборі показників розглядаються основні чинники, що впливають на сутність, зміст і тривалість праці органів виконавчої влади та організаційні складники праці, мотиваційні чинники підвищення її ефективності і соціальної важливості. Вони охоплюють низку локальних управлінських і організаційних характеристик досконалості побудови структурних підрозділів, які в сукупності відображають їх можливості до повного і стійкого досягнення найвищих значень кількісного оцінювання результируючих показників при встановленні їх «нормативних» чи «планованих» значень.

Рівень завершеності створення належних умов для підтримки і досягнення найвищих

Нормативно-правова і законодавча база для побудови структурного підрозділу	Нормативно-правові і законодавчі акти (закони, постанови, розпорядження, положення, інструкції, накази тощо)
Рівень, статус органу виконавчої влади	Центральний, регіональний і місцевий
Сфери і об'єкти управлінського впливу	Економічні, соціальні, екологічні, фінансові та інші
Сутніснооб'єктні і суб'єктні складники організаційної структури системи управління	Цілі, функції, завдання, методи, технології, інформація, відносини
Структурні елементи	Локальні робочі місця, групи, сектори, відділи, структури управління, підрозділи, департаменти, директорати
Штатно-посадова професійна і кваліфікаційна структура працівників	Керівники структурних підрозділів, фахівці різних професій
Мотиваційні умови якісної і продуктивної управлінської праці	Унормована оплата праці, премії, мотиваційні засоби та інструменти
Інформаційно-аналітичні, звітно-облікові, програмні елементи і засоби праці	Вхідна і вихідна інформація, плани і звіти, технології блокчейн, інформаційно-комп'ютерні технології, програми, тощо
Умови і технології співпраці, відносини, культура та організаційна поведінка	Стандарти, технологічні приписи, корпоративна і організаційна культура та інше
Матеріально-фінансові ресурси	Площа, обладнання кабінетів, техніка, бюджет структурного підрозділу

Рис. 1. Компонентна структура самостійного структурного підрозділу органів виконавчої влади

показників якості праці в системі державного управління, їх кількісні та якісні оцінки, що відображаються в обраній системі показників, доцільно назвати показник стану «управлінської зрілості», який напряду пов'язаний із поняттям «зріла система». Зрілість – це якісний стан системи, що інтегрально характеризує її оптимальне функціонування у напрямі прогресивного розвитку [13]. Зріла система характеризується єдністю та постійністю структури, складу, функцій елементів. Зріла система підходить до стадії свого якісного перетворення як у результаті внутрішніх суперечностей, які виводять її з рівноважного стану, так і в результаті її переходу до іншого середовища або якісної зміни зовнішнього середовища системи. Умовою того, щоб система зазнала якісних перетворень, є зміна хоча б однієї з цих ознак, що зумовлює різні форми перетворення системи. Одними з поширених форм якісного перетворення системи є перетворення в якісно інший, але відмінний за ступенем організованості стан, та перетворення в якісно інший, але нижчий (чи вищий) за ступенем організованості стан. Тобто перетворення — неминучий стан у розвитку будь-якої системи [15, с. 29–31]. О. Амосов, О. Кузьмін, О. Мельник поняття «зріла система» використовували для характеристики вищого стану систем та їх здатності до саморегулювання і підтримки параметрів упорядкованості й організованості в умовах змін [11; 12]. Ю. П. Бардін запропонував розглядати поняття «зрілість» як критерій розвиненості систем, виникнення та накопичення нових стратегічних можливостей і як показник цілісності, організованості систем, що є важливим спрямовуючим чинником їхнього подальшого розвитку [13]. Модель зрілості пов'язується з поняттям процесів, їх безпосереднім поліпшенням, яке містить у собі змістовний організаційний контекст і дозволяє оцінювати сильні і слабкі сторони управлінських структурних угруповань. М. Коган вважав, що поняття «зрілість» може бути застосоване у будь-якій складній системі для характеристики її окремих елементів і всієї системи загалом. Він стверджував, що «зрілість» - це такий стан елементів і всієї системи, за якого елемент здатний цілком виконувати свої функції, реалізовувати в практичній діяльності свої якісні характеристики [16, с. 85]. Тобто поняття «зрілість» означає повну реалізацію системних якостей оцінюваного об'єкта чи системи. Оцінювання належного організаційного забезпечення яко-

сті управлінської праці можливе за допомогою її показників і порівняння їх величин із рівнем показників, прийнятих за еталонний рівень, чи систему показників їх значень, прийнятих за нормативні. Водночас поки не існує унормованої чи загальноприйнятої системи показників стану оцінювання організаційної досконалості побудови структурних підрозділів органів виконавчої влади, яка б засвідчувала їх спроможність чітко і швидко визначати критичні точки змін якості праці і стану завершеності та організаційної досконалості її здійснення. Якість і результативність управлінської праці окремих структурних підрозділів перш за все залежить від відповідності рівня організації досконалості управлінських процесів. Оцінити окремі чи всю сукупність аспектів, що характеризують рівень організаційної досконалості праці, пропонується за низкою показників, які будуть здатні відображати стан раціональності побудови, організації діяльності і функціонування підрозділів та умови для цілеспрямованого стійкого впливу на результати досягнення поставлених цілей. Для вирішення цих питань дослідження, кожен окремий напрям дослідниками визначаються самостійно залежно від встановлених цілей. Але при спробі їх узагальнити виникають певні труднощі, які обмежують їх можливе застосування.

У цьому дослідженні для побудови вихідної системи показників якості управлінської праці обрано систему характеристик і показників управлінської зрілості діяльності колективу працівників, впорядкованість побудови процесів і умов праці, що формують її якість в окремих структурних підрозділах органів виконавчої влади. Основні характеристики і показники, які можуть відображати управлінську зрілість, були поділені на три групи:

- організаційної досконалості побудови структурних підрозділів;
- професійно-кваліфікаційної і компетентнісної досконалості структурних підрозділів;
- раціональності мотиваційних і стимулюючих чинників якості управлінської праці структурних підрозділів (табл. 1).

Аналіз основних характеристик показує, що встановити єдиний об'єктивний показник, прийнятий для оцінювання рівня управлінської зрілості структурного підрозділу, враховуючи їх різноаспектний характер, неможливо. Потрібна і система показників, кожен з яких відображає певну характеристику чи стан аналізованого складника, яка є головною для його формування

Таблиця 1

Основні характеристики управлінської зрілості структурних підрозділів органів виконавчої влади

Організаційної досконалості побудови	Професійно-кваліфікаційної і компетентнісної досконалості	Рациональності мотиваційних і стимулюючих чинників якості управлінської праці
– Перелік і зміст цілей спрямування виконуваних функцій структурного підрозділу; – централізація функцій; – повнота вирішення функціональних завдань; – функціональна спеціалізація структурного підрозділу; – дублювання функцій; – досконалість визначеності й упорядкованості процесів виконання функцій; – застосування технологій блокчейну в роботі структурного підрозділу; – результативність операційної діяльності.	– Відповідність складності робіт кваліфікаційному рівню працівників; – якість виконуваних завдань; – рівень професійної досконалості структурного підрозділу; – віковий ценз працівників; – застосування інноваційних методів і технологій для вирішення функціональних завдань; – рівень наукомісткості вирішуваних завдань; – рівень використання комп'ютерних технологій; – соціальна активність працівників; – досягнення поставлених завдань, виконуваних структурним підрозділом; – функціональна гнучкість; – корпоративна й організаційна культура.	– Співвідношення середньої заробітної плати працівників структурного підрозділу і середньої заробітної плати в цілому в органі виконавчої влади; – співвідношення преміальних і заохочувальних виплат у структурному підрозділі з аналогічними виплатами в органі виконавчої влади; – професійне зростання працівників; – рівень партнерства; – кар'єрне зростання; – наявність нагород за трудові успіхи.

Таблиця 2

Показники організаційної досконалості побудови структурного підрозділу органу виконавчої влади

Показники	Формула розрахунку	Показники для розрахунку
Коефіцієнт цілей спрямування виконуваних функцій ($K_{\text{ЦСФ}}$)	$K_{\text{ЦСФ}} = \Phi_{\text{Ц}} / \Phi_{\text{ЗАГ}}$	$\Phi_{\text{Ц}}$ – кількість функцій, спрямованих на досягнення цілей; $\Phi_{\text{ЗАГ}}$ – загальна кількість функцій структурного підрозділу
Коефіцієнт централізації функцій ($K_{\text{ЦФ}}$)	$K_{\text{ЦФ}} = \Phi_{\text{ВИШ}} / \Phi_{\text{ЗАГ}}$	$\Phi_{\text{ВИШ}}$ – кількість функцій структурного підрозділу, результати виконання яких використовуються вищими органами; $\Phi_{\text{ЗАГ}}$ – загальна кількість функцій структурного підрозділу
Коефіцієнт повноти вирішення функціональних завдань ($K_{\text{ПФЗ}}$)	$K_{\text{ПФЗ}} = Z_{\text{ЗАГ}} / \Phi_{\text{ЗАГ}}$	$Z_{\text{ЗАГ}}$ – кількість завдань виконуваних структурним підрозділом; $\Phi_{\text{ЗАГ}}$ – загальна кількість функцій підрозділу
Коефіцієнт досконалості визначеності й упорядкованості процесів виконання функцій ($K_{\text{ДФ}}$)	$K_{\text{ДФ}} = \Phi_{\text{АД}} / \Phi_{\text{ЗАГ}}$	$\Phi_{\text{АД}}$ – кількість функцій, виконуваних за досконалими алгоритмами; $\Phi_{\text{ЗАГ}}$ – загальна кількість функцій структурного підрозділу
Коефіцієнт фактичної спеціалізації підрозділу ($K_{\text{ФСП}}$)	$K_{\text{ФСП}} = \Phi_{\text{СП}} / \Phi_{\text{ЗАГ}}$	$\Phi_{\text{СП}}$ – кількість найбільшої групи споріднених функцій підрозділу; $\Phi_{\text{ЗАГ}}$ – загальна кількість функцій структурного підрозділу
Коефіцієнт дублювання функцій ($K_{\text{ФД}}$)	$K_{\text{ФД}} = \Phi_{\text{Д}} / \Phi_{\text{ЗАГ}}$	$\Phi_{\text{Д}}$ – кількість функцій, які дублюються в інших підрозділах; $\Phi_{\text{ЗАГ}}$ – загальна кількість функцій структурного підрозділу
Коефіцієнт застосування технологій блокчейну ($K_{\text{БЧ}}$)	$K_{\text{БЧ}} = \Phi Z_{\text{БЧ}} / \Phi_{\text{ЗАГ}}$	$\Phi Z_{\text{БЧ}}$ – кількість функцій і завдань, виконуваних із застосуванням блокчейн; $\Phi_{\text{ЗАГ}}$ – загальна кількість функцій структурного підрозділу
Коефіцієнт результативності виконуваних функцій ($K_{\text{РФ}}$)	$K_{\text{РФ}} = \Phi Z_{\text{ФПЛ}} / \Phi_{\text{ЗАГ}}$	$\Phi Z_{\text{ФПЛ}}$ – кількість функцій і завдань, кінцевий результат яких відповідає запланованому; $\Phi_{\text{ЗАГ}}$ – загальна кількість функцій структурного підрозділу

і функціонування. Вибір системи показників слід здійснювати з урахуванням їх сукупного призначення та у взаємозв'язку з іншими показниками виконуваних робіт, особливостями їх формування і досягнення очікуваних результатів.

В центрі уваги повинні розглядатись питання досягнення цілей розвитку за рахунок якісного забезпечення управлінської праці безпосередньо самим органом виконавчої влади. Первісними в системі оцінювання повинні бути показники досягнення цілей, а вже потім показники забезпечення і підтримки управлінської праці. Інформацією для вибору показників і вимог до

стану управлінської зрілості є визначені цілі діяльності, питання сутності, змісту, організації і стимулів їх досягнення. Вони наведені в положеннях про структурні підрозділи, у посадових обов'язках та інших документах, пов'язаних із цілями розвитку керованих систем і суспільними цілями, соціалізацією діяльності органів виконавчої влади і особливостями їх статусу в колі різновидів праці і вимог до їх якості і організації здійснення.

При оцінюванні якості праці розглядається як сукупність властивостей об'єктів праці, його характеристик і потреб, які слід забезпечува-

Таблиця 3

Показники професійно-кваліфікаційної і компетентнісної досконалості структурного підрозділу органу виконавчої влади

Показник	Формула розрахунку	Показники для розрахунку
Коефіцієнт кваліфікаційної досконалості ($K_{\text{КД}}$)	$K_{\text{КД}} = P_{\text{К}} / P_{\text{ЗАГ}}$	$P_{\text{К}}$ – кількість працівників у структурному підрозділі, які відповідають вимогам посади за кваліфікацією; $P_{\text{ЗАГ}}$ – загальна кількість працівників у структурному підрозділі
Коефіцієнт якості виконуваних завдань ($K_{\text{ЗЯ}}$)	$K_{\text{ЗЯ}} = Z_{\text{Я}} / Z_{\text{ЗАГ}}$	$Z_{\text{Я}}$ – кількість завдань, якісно виконуваних у строк без зауважень; $Z_{\text{ЗАГ}}$ – загальна кількість завдань, виконуваних структурним підрозділом
Коефіцієнт професійної досконалості ($K_{\text{ПД}}$)	$K_{\text{ПД}} = P_{\text{Ф}} / P_{\text{ЗАГ}}$	$P_{\text{Ф}}$ – кількість працівників у структурному підрозділі, які відповідають фаховим вимогам посади за спеціальністю; $P_{\text{ЗАГ}}$ – загальна кількість працівників у структурному підрозділі
Коефіцієнт інноваційності використовуваних методів і технологій вирішення функціональних завдань ($K_{\text{ІН}}$)	$K_{\text{ІН}} = Z_{\text{ІН}} / Z_{\text{ЗАГ}}$	$Z_{\text{ІН}}$ – фактична кількість завдань, вирішуваних із застосуванням інноваційних наукометричних методів; $Z_{\text{ЗАГ}}$ – загальна кількість завдань, виконуваних структурним підрозділом
Коефіцієнт наукомісткості вирішуваних завдань ($K_{\text{Н}}$)	$K_{\text{Н}} = Z_{\text{Н}} / Z_{\text{ЗАГ}}$	$Z_{\text{Н}}$ – кількість вирішуваних завдань науково-дослідного характеру; $Z_{\text{ЗАГ}}$ – загальна кількість завдань, виконуваних структурним підрозділом
Коефіцієнт застосування комп'ютерних технологій ($K_{\text{КЗ}}$)	$K_{\text{КЗ}} = Z_{\text{КЗ}} / Z_{\text{ЗАГ}}$	$Z_{\text{КЗ}}$ – кількість завдань, вирішуваних із застосуванням програмного комп'ютерного забезпечення; $Z_{\text{ЗАГ}}$ – загальна кількість завдань, виконуваних структурним підрозділом
Коефіцієнт соціальної активності ($K_{\text{СА}}$)	$K_{\text{СА}} = K_{\text{КЗП}} / K_{\text{КЗОВВ}}$	$K_{\text{КЗП}}$ – фактична участь працівників структурного підрозділу в соціальних комунікативних заходах; $K_{\text{КЗОВВ}}$ – кількість соціальних комунікативних заходів в органі виконавчої влади
Коефіцієнт цілеспрямованості завдань ($K_{\text{ЦЗ}}$)	$K_{\text{ЦЗ}} = Z_{\text{ФАКТ}} / Z_{\text{ЗАГ}}$	$Z_{\text{ФАКТ}}$ – кількість завдань, виконуваних структурним підрозділом, що досягли запланованих результатів; $Z_{\text{ЗАГ}}$ – загальна кількість завдань, виконуваних структурним підрозділом
Коефіцієнт функціональної гнучкості ($K_{\text{ФГ}}$)	$K_{\text{ФГ}} = P_{\text{ФГ}} / P_{\text{ЗАГ}}$	$P_{\text{ФГ}}$ – кількість працівників структурного підрозділу, які, крім запланованих, можуть виконувати інші функціональні завдання; $P_{\text{ЗАГ}}$ – загальна кількість працівників у структурному підрозділі
Коефіцієнт розвитку корпоративної та організаційної культури ($K_{\text{ККО}}$)	$K_{\text{ККО}} = D_{\text{ККО}} / K_{\text{КО}}$	$D_{\text{ККО}}$ – задекларовані принципи організаційної і корпоративної культури і їх дотримання в діяльності структурного підрозділу; $K_{\text{КО}}$ – наявність в органі виконавчої влади кодексів організаційної, корпоративної культури

Таблиця 4

Показники раціональності мотиваційних і стимулюючих чинників якості управлінської праці структурного підрозділу органу виконавчої влади

Показник	Формула	Метод розрахунку
Коефіцієнт співвідношення середньої заробітної плати ($K_{ЗП_{ср}}$)	$K_{ЗП_{ср}} = ЗП_{ср.п} / ЗП_{ср.овб}$	$ЗП_{ср.п}$ – середньорічна заробітна плата працівників у структурному підрозділі; $ЗП_{ср.овб}$ – середньорічна заробітна плата працівників в органі виконавчої влади
Коефіцієнт преміювання ($K_{пр}$)	$K_{пр} = ПР_{ср.п} / ПР_{ср.овб}$	$ПР_{ср.п}$ – середньорічна сума премії на одного працівника структурного підрозділу; $ПР_{ср.овб}$ – середньорічна сума премії на одного працівника в органі виконавчої влади
Коефіцієнт професійного зростання ($K_{пз}$)	$K_{пз} = П_{пк} / П_{заг}$	$П_{пк}$ – сукупна кількість осіб структурного підрозділу, які підвищили кваліфікацію за аналізований період; $П_{заг}$ – загальна кількість працівників у структурному підрозділі
Коефіцієнт розвитку партнерства ($K_{пр}$)	$K_{пр} = Д_{п} / С_{в}$	$Д_{п}$ – кількість договорів про партнерство; $С_{в}$ – загальна кількість суб'єктів взаємодії
Коефіцієнт кар'єрного зростання ($K_{кр}$)	$K_{кр} = П_{кр} / П_{за}$	$П_{кр}$ – кількість працівників в структурному підрозділі, які досягли кар'єрного зростання за аналізований період; $П_{заг}$ – загальна кількість працівників у структурному підрозділі
Коефіцієнт нагороджених за трудові успіхи ($K_{наг}$)	$K_{наг} = П_{наг} / П_{заг}$	$П_{наг}$ – кількість працівників у структурному підрозділі, що отримали нагороди чи відзнаки за трудові успіхи за аналізований період; $П_{заг}$ – загальна кількість працівників у структурному підрозділі

ти виконавцям, враховуючи вимоги стосовно якості праці. Кожна властивість повинна мати кількісний або якісний вираз, який можна представити у кількісних або якісних показниках (табл. 2–4).

Перевагою запропонованої системи показників управлінської зрілості структурних підрозділів органів виконавчої влади і їх спільного існування є можливість кількісного і якісного виразу з урахуванням особливостей праці і умов плину процесів її формування. Пропонована система показників здатна надати об'єктивну оцінку досягнутим результатам діяльності і можливостям структурних підрозділів, а також ступеню їх залучення до забезпечення потреб керованих об'єктів, систем і процесів. Порівнюючи показники, можливо визначити «вузькі» місця і встановити відхилення. Це дозволить укріпити ділові, комунікативні і творчі зв'язки колективів із керованими об'єктами і суспільними інститутами за рахунок збалансованості процесів управління, їх організаційного, професійного, обґрунтованого і мотиваційного удосконалення, що формують своєчасну гнучкість, оперативність і якість впливу на трансформаційні виклики в системі управління.

Визначені показники оцінювання управлінської зрілості структурних підрозділів органів виконавчої влади дають змогу визначити змістов-

ну сутність цього поняття. *Управлінська зрілість структурного підрозділу органу виконавчої влади* являє собою сукупність характеристик складної адаптивної системи, яка формується, організовується і проявляється під впливом людського чинника, комунікативної управлінської взаємодії з об'єктом управління, має сформоване цілепокладання діяльності і генеруючий характер, що формує здатність розробляти і досягати найвищих результатів і відповідати вимогам суспільства в забезпеченні його потреб, використовуючи інноваційні принципи, методи, процеси і механізми праці.

Управлінську зрілість (далі – УЗ) слід ідентифікувати із цінністю структурних підрозділів органів виконавчої влади, що проявляється в їх здатності акумулювати нові продуктивні ідеї управління і засоби їх досягнення, обирати і застосовувати інноваційні методи і технології реалізації функцій і завдань управління, передавати й імплементувати їх у простір, процеси і результати діяльності керованих систем, підтримуючи, гармонізуючи і розвиваючи умови їх діяльності.

Вимір кожного конкретного показника УЗ здійснюється шляхом переведення його якісних характеристик і ознак у відносні величини в межах від 0,0 до 1,0. Кількісна величина кожного окремого показника розраховується як

відношення його фактичної величини до запланованої і коливається в межах від «0» до «1,0». Тобто можуть бути від'ємні значення, але кількість таких показників обмежена. Шкала порівняльних значень показників і їх рівень може мати вигляд, наведений у табл. 5.

Таблиця 5

**Порівняльні значення показників
управлінської зрілості структурних
підрозділів органів виконавчої влади**

Величина показника	Оцінка рівня досягнення
$\geq 0,84 - 1,0$	Найвищий рівень
$\geq 0,85 \leq 1,0$	Високий
$\geq 0,74 - 0,84$	Середній
$\geq 0,50 - 0,73$	Нижче від середнього
$\geq 0,49 - 0,40$	Низький
$\leq 0,39$	Неприпустимий

Кількісні межі показників рівня зрілості встановлюються відповідно до прийнятих вимог щодо їх бажаного рівня, які можуть визначатись керівництвом систем управління з урахуванням вимог до якомога більшого рівня їх досягнення. Ця умова є об'єктивною і не потребує спеціальних рішень.

Встановлення інтегрального показника УЗ структурних підрозділів за окремими напрямками і в їх сукупності залежить від кількості обраних показників, проаналізованих у кожній групі показників. Їх величини будуть дорівнювати сумі «нормативних» базових величин, які будуть вважатись оптимальними для кожного одиничного показника, обраного для оцінювання. Інтегральний показник УЗ структурного підрозділу за показниками, наведеними у табл. 2 – 4, буде мати такий вираз:

$$K_{uz} = K_1 + K_2 + K_3,$$

де K_{uz} – інтегральний показник управлінської зрілості;

K_1 – загальний показник організаційної досконалості побудови структурного підрозділу;

K_2 – загальний показник професійно-кваліфікаційної і компетентнісної досконалості структурного підрозділу;

K_3 – загальний показник раціональності мотиваційних і стимулюючих чинників якості управлінської праці структурного підрозділу.

Кількість показників, включених в окремі напрями оцінки УЗ, довільно може обирати сам орган виконавчої влади. Запропоновано 8 показників організаційної досконалості побудови структурного підрозділу (табл. 2), 10 показ-

ників професійно-кваліфікаційної і компетентнісної досконалості структурного підрозділу (табл. 3) і 6 показників раціональності мотиваційних і стимулюючих чинників якості управлінської праці структурного підрозділу (табл. 4).

Фактична величина інтегрального показника УЗ структурного підрозділу буде розраховуватись, як сума фактичного рівня обраних локальних показників з урахуванням відповідних встановлених меж їх коливання. Зазначимо, що всі запропоновані для оцінки показники можуть зменшуватись у межах їх відхилень залежно від поставлених завдань оцінювання і передбачуваних напрямів їх використання. Оцінка відхилень показників від нормативного (прийнятого рівня) дає змогу визначати перелік необхідних змін за виокремленими напрямами подальшого удосконалення УЗ.

Висновки і пропозиції. Позитивними рисами запропонованого методу оцінювання УЗ структурних підрозділів органів виконавчої влади є їх тісне переплетіння з вимогами до якості праці і організаційної досконалості її здійснення, простота і зрозумілість розрахунків, можливість охоплення ними будь-яких аспектів і вимог до діяльності органів виконавчої влади.

Цей метод може бути використаний не тільки для оцінювання рівня УЗ, а і для оцінювання цієї властивості у будь-якого фахівця в системі державного управління, для формування планів управління персоналом, підвищення управлінського потенціалу, удосконалення мотивації в системі управлінської праці та інших трудових процесів управлінських колективів.

Перехід структурного підрозділу органу виконавчої влади в якісно новий стан «зрілості» повинен здійснюватись шляхом розробки стратегічних і поточних програмних заходів для обґрунтування їх доцільності і послідовності здійснення, вибору методології інституційного та організаційного забезпечення праці, спрямованої на розвиток суспільства.

Оцінювання і порівняння динаміки власних темпів розвитку систем управління дозволить своєчасно сформулювати напрями удосконалення, визначити глибину необхідних трансформацій для підтримки подальшої управлінської зрілості органів виконавчої влади.

Введення системи оцінювання УЗ в аналітичну практику управління для підтримки конкурентоспроможності надасть можливість інтегрувати вихідні дані для удосконалення систем оцінювання діяльності органів виконавчої влади

за багатьма критеріями, обирати сучасні пріоритети розвитку і здійснення трансформаційних заходів мотивації і заохочення працівників для їх виконання.

Поширення достовірної інформації про стан і рівень УЗ забезпечить обґрунтованість кількості структурних складників у системі управління та оцінку їх управлінського потенціалу, створить умови для визначення змісту трудових форм взаємодії структурних підрозділів при подальшому здійсненні заходів розвитку всієї системи управління.

Список використаної літератури:

1. Матвієнко П. В. Основні критерії та моделі оцінки ефективності державного управління. *Економіка та держава*. 2008. № 6, С. 70–76.
2. Свічинський В. Оцінювання ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 3(84), С. 42–45.
3. Бази́ка С. К. Підходи до оцінювання ефективності публічного управління у світовій практиці. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. Вип. 4, С. 30–35.
4. Артим І. І. Оцінка ефективності управління в органах державної виконавчої влади (на прикладі районних державних адміністрацій): автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Львів: 2004. 32 с.
5. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p#Text>.
6. Стратегія реформування державного управління України на 2022 – 2025 роки. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports> (дата звернення: 28.11.2022).
7. Звіт про виконання у 2018 році Стратегії реформування Державного управління України на 2016–2020 роки. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>.
8. Звіт про виконання у 2019 році Стратегії реформування державного управління України. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports> (дата звернення: 28.11.2022).
9. Звіт про виконання у 2020 році Стратегії реформування державного управління України. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports> (дата звернення: 28.11.2022).
10. Звіт про виконання у 2021 році Стратегії реформування державного управління України. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports> (дата звернення: 02.12.2022).
11. Амосов О. Ю. Формування потенціалу підприємства: організаційний і управлінський аспект. *Бізнес Інформ*. 2012. № 12, С. 337–340.
12. Кузьмін О. Є., Мельник О. Г. Основи менеджменту: підручник. 2-ге вид., доп. Київ: Академвидав, 2007. 464 с.
13. Бардин Ю. П. Соціальна зрілість людини: дис. ... канд. филос. наук. Харків: ХГУ ім. А. М. Горького, 1986. 173 с.
14. Линдюк О. А. Модель оцінювання ефективності модернізації державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 8(34), С. 74–82.
15. Дудник І. М. Вступ до загальної теорії систем: навч. посіб. Полтава: 2010. 129 с.
16. Галета Я. Інформаційна культура як показник зрілості особистості в умовах інформатизації суспільства. *Наукові записки*. 2015. Вип. 135, С. 83–87.

Bondarenko L. I. Theoretical and methodological approach to assessing the management maturity of structural units of executive bodies

It is considered to transform the content of the activity of executive bodies. The transformation of the content of management work in the system of public administration is largely determined by the historical evolution of social life. These changes, above all, occur in the content of the executive bodies. The results of their work go beyond certain branches of social activity and affect the socio-economic development of the whole country. Therefore, management work and changes in the content of labor processes should be taken into account and implemented during the modernization of the organization of activity of executive bodies and need constant attention. It is shown that theoretical and practical means of taking into account transformation processes in the structural construction of executive bodies are not fully focused on the detail of the basic specific features and characteristics of the content of activity in separate structural units. This does not create the conditions of their local timely management and organizational improvement and adversely affect the level of organization of the entire system of executive bodies. Improvement of transformation processes in the organization of activity of executive bodies is proposed to start with the analysis of changes in the component structures of the authorities in the directions: changes in the assessment of the perfection of the construction of structural units, the assessment of managerial maturity. Each direction defines the eval-

uation indicators, describes its characteristic features and features. The transfer of qualitative characteristics into a system of quantitative indicators of evaluation is carried out by translating them into relative local indicators in each direction. The general assessment of the state of structural units of executive bodies in the proposed directions is proposed to be defined as levels of their management maturity. For this purpose, certain ranges are used depending on their maturity levels. Comparison of the obtained estimates with basic (reference) levels allows to determine the content of transformational measures for improving the system of organization of activity of executive bodies by many criteria and creates the conditions for further improvement of the level of management maturity.

Key words: *work, transformation, reform processes, level of development, evaluation indicators, evaluation method, management maturity, collective, structural unit, executive bodies.*

УДК 342.553

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.1.12>

М. О. Лазор

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету
імені Михайла Коцюбинського

ПРИНЦИП ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ, КОМПЕТЕНТНОСТІ, ІНІЦІАТИВНОСТІ, ЧЕСНОСТІ, ВІДДАНOSTІ СПРАВИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ТА РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ

В умовах трансформації служби в органах місцевого самоврядування як важливої складової інституту публічної служби важливе значення має прийняття нової редакції закону. Метою розглянутого Верховною Радою України у першому читанні законопроєкту № 6504 є побудова публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної служби в органах місцевого самоврядування.

Аналіз змісту закладених у ньому принципів, як головних засад службової діяльності, засвідчив їх відмінність із діючим законом та подібність до Закону України «Про державну службу». Типовість позицій до розроблення нового законопроєкту, який за умови його прийняття, разом із діючим законом про державну службу регулюватиме два відмінні за природою інститути публічної служби, демонструє бажання розробників законопроєкту гармонізувати чинне законодавство у цій сфері.

Розкрито важливість професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі – сутність принципу служби в органах місцевого самоврядування в однійменному законі. Проаналізовано теоретико-правові підходи складових означеного принципу.

Професіоналізм, як один із основних принципів фаховості служби в органах місцевого самоврядування, розкрито у законопроєкті як компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення рівня професійної компетентності. Зміст цього принципу відрізняється від визначеного у діючому Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» і водночас дублює частину змісту принципу, затвердженого у Законі України «Про державну службу».

Виявлено, що важлива складова принципу професіоналізму, яка закладена у його змісті в Законі «Про державну службу» і пропущена у законопроєкті, торкається обов'язковості володіння державною мовою для посадових осіб органів місцевого самоврядування, що вважаємо принциповим та актуальним на сьогодні питанням, яке потребує вирішення внесенням змін у законопроєкт № 6504.

Розглянуто практичні аспекти прояву принципу професіоналізму та його складових у частині проведеного опитування на прикладі державної служби впродовж 2019–2021 рр. Установлено негативні та позитивні тенденції, напрацьовано відповідні висновки та пропозиції з метою покращення змісту законопроєкту № 6504, прийняття якого сприятиме формуванню професійної служби в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: служба в органах місцевого самоврядування, державна служба, професіоналізм, цінності, тенденції.

Постановка проблеми. Виклики у царині місцевого самоврядування, зокрема у сфері служби в органах місцевого самоврядування в умовах війни, потребують належного вибору адекватних рішень органів публічної влади в частині формування її моделі з урахуванням нових чинників. Сьогодні в Україні відбувається трансформація служби в органах місцевого самоврядування як важливої складової

інституту публічної служби. Загальновідомо, що діючий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [7] не відповідає сучасним запитам суспільства та потребує нагальних змін.

Визначення служби в органах місцевого самоврядування як професійної вимагає якомога швидшого прийняття відповідного закону. Війна внесла свої корективи, підтвердив-

ши необхідність урегулювання питань у сфері служби в органах місцевого самоврядування. Зростання невідповідності між державною та службою в органах місцевого самоврядування, зашкалювання кількості неврегульованих питань, різночитань, колізій – на цих та інших проблемах під час представлення законопроекту № 6504 наголошувала голова Національним агентством України з питань державної служби (далі – НАДС) Н. Алюшина [4].

Законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 6504 [8], направлений НАДС, після тривалого обговорення з громадськістю, органами публічної влади та залученими до цього процесу міжнародними партнерами, поданий Кабінетом Міністрів України 31.12.2021 р., 16.11.2022 р. пройшов перше читання у Верховній Раді України і готується ще раз на повторне перше читання. Головною метою прийняття закону є побудова ефективної системи служби в органах місцевого самоврядування.

Пропоноване дослідження присвячене з'ясуванню теоретико-правових підходів сутності принципу служби в органах місцевого самоврядування: професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі, зафіксованому у діючому Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та у взаємозв'язку із розглядом у Верховній Раді України відповідного законопроекту № 6504, прийнятому у першому читанні (16.11.2022 р.), Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) та «Про державну службу» (2015 р.). Цьому питанню останнім часом не приділялось достатньої уваги дослідниками місцевого самоврядування, зокрема в умовах указаних вище змін.

У зв'язку з цим проведене дослідження побудовано на вивченні реального стану дотримання принципу професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі у сфері публічної служби у порівняльному аспекті дослідження теоретико-правових підходів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Недостатній аналіз означених питань стає перепорою у вирішенні багатьох проблем, що стосуються подальшого розвитку місцевого самоврядування, службового права, зокрема служби в органах місцевого самоврядування. Деякі аспекти зазначеного питання висвітлювали у працях: О.В. Батанов, О.І. Бедний, Ю.П. Битяк, В.І. Борденюк, А.М. Колодій, В.О. Котюк, В.В. Кравченко, О.Д. Лазор,

О.Я. Лазор, О.Ю. Лялюк, П.М. Любченко, К.М. Москальчук, Г.В. Падалко, О.В. Петришин, С.Г. Серьогіна, О.О. Фролов та інші вітчизняні науковці. В умовах формування оптимальної моделі публічної влади на місцях, активізацією євроінтеграційних процесів в умовах війни, адаптацією євростандартів у чинному законодавстві України – проблеми формулювання принципів служби в органах місцевого самоврядування та розкриття їх сутності залишаються актуальними.

Метою статті є вироблення пропозицій на основі аналізу та узагальнення теоретико-правових і практичних підходів щодо осмислення засадничого принципу служби в органах місцевого самоврядування – професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі.

Виклад основного матеріалу. Професійність службової діяльності – одна з основних рис публічної служби, зокрема і служби в органах місцевого самоврядування, як соціального інституту. Із загостренням викликів кризових явищ, введенням воєнного стану як і початку проведення війни вимоги до професійної діяльності публічних службовців зростають.

Розвиток місцевого самоврядування та служби в органах місцевого самоврядування як ефективних механізмів реалізації функцій і завдань публічного управління передбачає продуктивне використання людських ресурсів на основі підвищення рівня професіоналізму цих службовців.

У ст. 4 редакції діючого закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» [7] закріплено принцип «професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі», позаяк у законопроекті № 6504 [8] він наведений як «професіоналізм». Із таким підходом можна частково погодитись, оскільки наведені терміни є до певної міри складовими поняття «професіоналізм». Це один із прикладів, коли викладені у законопроекті принципи відзначаються лаконічністю, використанням узагальнюючих понять на противагу діючому закону, де ці принципи зафіксовані з певними розширеннями, складовими термінів.

Відповідно до положень п. 3 ст. 4 Закону України «Про державну службу» принцип професіоналізму передбачає:

- компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків;
- постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності;

- вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону.

Дві перші складові цього принципу професіоналізму аналогічні викладеній суті його у законопроекті № 6504 про службу в органах місцевого самоврядування. Проте, вилучення із сутності принципу професіоналізму обов'язковості володіння державною мовою для посадових осіб органів місцевого самоврядування є не просто недоліком чи законодавчою прогалиною. Адже мова визначає націю і це головна ознака народу, немає мови – немає й нації, а без неї – держави. Оскільки, законопроект стосується саме службових осіб, вважаємо за необхідне внести зміни у п. 9 ст. 4 законопроекту щодо обов'язкового вільного володіння ними державною мовою аналогічно закону «Про державну службу».

Професіоналізм посадової особи тісно взаємопов'язаний із рівнем вищої освіти за відповідною спеціальністю, професійним навчанням, сутність якого відповідно до п. 9 ст. 2 законопроекту передбачає професійне навчання – набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації службовця місцевого самоврядування для його професійної діяльності.

Професійне навчання підвищує професійний розвиток публічного службовця, що передбачає формування у них якостей, професійно значимих знань, умінь і навичок, необхідних для виконання ними своїх посадових функцій та повноважень, реалізації прав і виконання посадових обов'язків, покликаний повною мірою розкрити талант, здібності, їх потенційні можливості. Зважаючи на воєнний стан та виклики сьогодення, публічні службовці мають піднімати рівень професійного розвитку саме у частині подолання загроз, застосовуючи технології антикризового менеджменту. У зв'язку з цим актуальними стають «освіта через все життя», «продовжена професійна освіта», «додаткова професійна освіта» за різними формами навчання, підготовки, спеціалізації, стажування чи підвищення кваліфікації.

Професійний розвиток публічного службовця формує його професійну компетентність. Сутність принципу компетентності розкриває п. 13 ст. 1 Закону України «Про вищу освіту» [5] як здатність особи успішно соціалізуватися, навчатися, провадити професійну

діяльність, яка виникає на основі динамічної комбінації знань, умінь, навичок, способів мислення, поглядів, цінностей, інших особистих якостей. Однією з важливих новел законопроекту № 6504 є оновлення порядку професійного розвитку службовців місцевого самоврядування, сутність якої відповідно ст. 39 [8] полягає у створенні для цього умов шляхом професійного навчання, яке для службовців місцевого самоврядування, зокрема у сфері публічного управління та адміністрування, проводиться за рахунок коштів з різних джерел. Значна роль відводиться керівнику служби, який визначає потреби у професійному навчанні, забезпечує його для новопризначених, а також у межах витрат, передбачених на утримання відповідного органу місцевого самоврядування, забезпечує організацію професійного навчання службовців місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 40 [8] службовець місцевого самоврядування разом із службою управління персоналом складає індивідуальну програму професійного розвитку службовця місцевого самоврядування.

У п. 8 ст. 2 законопроекту № 6504 розкрито сутність професійної компетентності як компоненти професіоналізму – здатність особи у межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, вміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку, що екстраполюється з п. 5 ст. 2 закону про державну службу. Такий підхід вказує на єдність вимог до професійної компетентності публічних службовців.

Упродовж 2019–2021 рр. Генеральний департамент з питань управління персоналом на державній службі та в органах місцевого самоврядування НАДС проводило дослідження «Державна служба в Україні: Ваша точка зору», реалізоване у рамках проекту «Цикл зворотного зв'язку державної служби» у частині дослідження динаміки організаційної культури державних органів [1, с. 3].

За результатами проведеного дослідження [1, с. 13] з'ясувалось, що більшість опитаних (23% – згодні, 44,7% – скоріше згодні) вважають, що державні органи, в яких вони працюють на керівні посади призначають осіб на основі їх професійних компетенцій.

Уже впродовж трьох років поспіль серед чинників для зайняття поточної посади пріоритетність залишається за професійними знаннями

(95,3%), досвідом роботи (86,7%) та особистими моральними якостями та сповіданням етичних принципів державної служби (84,2%). Хоча від початку проведення опитування (2019 р.) спостерігається тенденція до зниження перших двох показників на декілька відсотків.

Не може не хвилювати і той факт, що професіоналізм, хоча і залишився в першій п'ятірці головних цінностей державних службовців, утім показник його оцінки засвідчує певну нестабільність, знижуючись від 55,9% (2019 р.), 63,5% (2020 р.) до 55,2% (2021 р.) [1, с. 28].

Упродовж 2019–2021 років опитування, частка прихильників просування по службі на основі професійних досягнень зменшилась на 4,1% з 64,1% (2019 р.) до 60% (2021 р.) і збільшилась частка прихильників відкритого конкурсного добору на 3,5% у 2021 р. у порівнянні з 2019 р. із 26,1% до 29,6%, хоча рівень довіри до відкритого конкурсу залишається, як бачимо, низьким упродовж указанного періоду, що складає в середньому 28%. Якщо розглядати цей показник у розрізі вікових категорій, то тут є свої особливості: державні службовці віком до 29 років орієнтовані, здебільшого, на відкритий конкурсний відбір (у 2021 році – 41,5%), проте ті державні службовці, які давно працюють в органах державної влади, орієнтовані все ж таки на просування по службі на основі професійних досягнень.

Загалом процедура проведення відкритих конкурсів на зайняття вакантних посад у сфері публічної служби постійно уточнюється. Вагомими новелами законопроекту № 6504 у цьому контексті є впорядкування питань, відображених у главі 2, щодо проведення відкритих конкурсів на посади службовців місцевого самоврядування, оновлення порядку формування складу конкурсної комісії, оформлення та оприлюднення результатів конкурсу, що сприятиме підвищенню рівня довіри до цього механізму зайняття вакантних посад в органах місцевого самоврядування. У цій частині вартим уваги є регулювання питання стосовно відкладеного права другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття посади службовця місцевого самоврядування, які є претендентами для зарахування у кадровий резерв.

Ініціативність як ще одна складова принципу (з латинської «initium» – початок, починання) – це особистісна риса, що вирізняє здатність особи пропонувати нові ідеї, розробляти пропозиції та плани для їх втілення, вміння самостійно

розпочинати справу, заповзятливість. Однією з вагомих ознак ступеня розвиненості, освіченості, компетентності людини є рівень її ініціативності. Саме здатність особистості, у нашому випадку посадової особи місцевого самоврядування, до самостійної діяльності, розумової активності, організаторських здібностей, зумовлює досягнення як власних, амбітних, так і суспільних цілей.

Вважається, що ініціативність та ентузіазм рухають світ, завдяки чому не лише реалізуються новаторські ідеї у різних сферах життєдіяльності суспільства, але й забезпечується його поступ, інтенсивність якого безпосередньо корелюється із активністю громадян та представників влади. Американський письменник-сатирик Боуві К. писав «Ініціативність і смуток важко сумісні» [2], однак у період воєнного стану посадові особи місцевого самоврядування мають ретельніше координувати свою діяльність, ґрунтуючи її на взаємодії, згуртованості дій влади та громадян задля перемоги.

Знаменитий французький теоретик і практик класичної школи менеджменту, А. Файоль розглядав ініціативу як могутній стимул людської діяльності, перспективу створення та здійснення плану, необхідність надання можливості прояву особистої ініціативи працівникам, їх потенціалу.

Ця якість є необхідною саме у діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, адже ці інституції є органами управління загальної компетенції, яка поширюється на всі сфери життєдіяльності суспільства. І кому як не представникам місцевої влади краще знати які проблеми є у територіальній громаді і як їх вирішити найкраще, як ініціювати креативність самих громадян. За твердженням легенди американського менеджменту Якоки Лі [2] «Усе управління в кінцевому рахунку зводиться до стимулювання активності інших людей».

Серед досліджуваних НАДС питань предметом вивчення був і стан розвитку ініціативи на державній службі [1, с. 39]. Так, установленно, що у порівнянні з 2019 р. (61,5%) у 2021 р. (70,3%) зросла на 8,8% частка тих, хто впевнений, що державна служба працює найкраще, коли державний службовець проявляє ініціативу та користується власними професійними судженнями і нормами професійної етики. Упродовж періоду дослідження скоротилась частка тих, хто не вважає, що в їх державних органах заохочується ініціативність (-2,6%), але разом із цим знижується відсоток і тих опиту-

ваних, хто був згідний із цією позицією (-2,7%) з 58,5 до 55,8% у 2021 р.

Не дивлячись на те, що лояльність державних службовців до інноваційності та нововведень, гнучкості та відкритості в комунікаціях є досить важливим чинником під час реалізації реформи державного управління, спостерігається низький рівень підтримки і розвитку інноваційності в державних органах. Більшість опитаних (57,4%) охарактеризували державних службовців як консерваторів і більше чверті (26,6%) – визнали консерваторами і себе.

Майже чверть опитаних у 2019 р. та кожен п'ятий у 2020–2021 роках вважає, що на їх місці роботи ініціатива не заохочується. З урахуванням частки тих, хто вагається з відповіддю, їх частка зростає до понад 40% [1, с. 50]. Дослідження зафіксувало також достатньо низький рівень заохочення і прояву ініціативи у державних службовців. За час дослідження, цей показник зменшився з 67,6 до 65,5%. Скоротилась частка державних службовців, які впевнені у тому, що в їх державному органі відбувається процес заохочення розвитку ініціативності (-3%) і тих, хто має можливість на своїй посаді пропонувати нововведення, які покращують якість роботи (-2,1%).

Окреслені тенденції у сфері державної служби вказують на необхідність посилення як ініціативності серед посадових осіб місцевого самоврядування, так і активізації самого процесу заохочення розвитку ініціативності, однак принцип ініціативності не знайшов свого відображення у законопроекті № 6504, який і був розроблений НАДС. Однією з важливих новел законопроекту № 6504 є врегулювання у розділі VI питань не лише відпусток, надбавок та компенсацій, але і преміювання та заохочень (подяка, дострокове присвоєння рангу, місцева відзнака) службовців місцевого самоврядування.

Чесність, як складова принципу професіоналізму у діючому законі про службу в органах місцевого самоврядування, у проекті закону № 6504 – фіксується як окремий принцип із назвою «добročесність», що дехто вважає синонімічними поняттями. Чесність – складова моральності людини, представника влади, з одного боку, та з іншого – виразника інтересів мешканців громади, визначає правдивість, принциповість, вірність узятим на себе зобов'язанням, суб'єктивна переконаність у правоті справи. Ця якість особи вказує на щирість перед самим собою та перед суспільством

щодо тих принципів, мотивів, якими вона керується, визнає і дотримується у своїй діяльності, зокрема у частині прав інших осіб на те, що їм законно належить. Сутність принципу доброчесності, викладеного у п. 6 ст. 4 законопроекту [8] розкривається через спрямованість дій на захист публічних інтересів та відмову від переважання приватного інтересу під час здійснення посадових повноважень.

За результатами опитування [1, с. 28], проведеного НАДС, показник «чесність / доброчесність», що займає другу позицію серед цінностей державних службовців, також засвідчує свою нестабільність (від 69,1% (2019 р.), 44,2% (2020 р.) до 66,1% (2021 р.)) і загальну тенденцію до зниження, що вже є тривожним сигналом.

Ще одна важлива складова означеного принципу професіоналізму – «відданість справі», яка також відсутня у законопроекті № 6504, але представлена у діючому законі – категорія, що розглядається як високоморальна чеснота і довіра, що не буде в подальшому зраджена. Мабуть, законодавець, мав на увазі відданість посадових осіб місцевого самоврядування тим справам, питанням, які належать до сфери компетенції органів місцевого самоврядування, вирішення яких відповідно до ч. 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає «в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [3], яке на виборах, реалізуючи своє виборче право та здійснивши вибір, віддало свої голоси, обираючи місцеву владу.

Висновки. Аналіз діючого принципу служби в органах місцевого самоврядування і запровадженого новим законопроектом № 6504 дозволяє зробити висновок, що система цих важливих положень становить основу не тільки служби в органах місцевого самоврядування, але й стає фундаментом інституту публічної служби. Вище викладені позиції вказують на необхідність ретельного наукового переосмислення принципів служби в органах місцевого самоврядування, які мають стати підґрунтям для прийняття управлінських рішень службовцями муніципальних утворень.

Служба в органах місцевого самоврядування, гармонійно пов'язуючись із державною службою, займе повноправну нішу у системі публічної служби. Із прийняттям нової редакції закону цей інститут буде чітко зорієнтований на

службу територіальним громадам, на громадянина для надання їм якісних адміністративних послуг, урахуваючи потенційні можливості та ресурси органу місцевого самоврядування.

Для нашої країни зазначена проблематика актуалізується реалізацією адміністративно-територіальної реформи та вдосконаленням системи публічного управління щодо децентралізації влади, збалансованістю державних інтересів з інтересами територіальних громад. Тому на цьому етапі розвитку державотворення активізується якісне оновлення державної політики щодо підтримки й гарантування повсюдного місцевого самоврядування, його гармонізація та узгодження з вітчизняними та європейськими правовими актами, стандартами, традиціями. Передумовою досягнення цієї мети є встановлення нових науково обґрунтованих організаційно-правових засад служби в органах місцевого самоврядування, що на часі з урахуванням воєнного стану.

Список використаної літератури:

1. Аналітична довідка за результатами опитувань державних службовців щодо організаційної культури у 2019–2021 роках. НАДС, 2022. 61 с.
2. Афоризми <http://www.aforism.su/avtor/93.html>
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. : ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
4. НАДС презентувало проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». URL : <https://www.kmu.gov.ua>
5. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
6. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
7. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
8. Про службу в органах місцевого самоврядування : законопроект № 6504. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

Lazor M. O. The principle of professionalism, competence, initiative, honesty, and dedication: theoretical and legal approaches and current realities

In the conditions of transformation of service in local government bodies as an important component of the institute of public service, adoption of a new edition of a law is of great importance. The aim of bill No. 6504, considered by the Verkhovna Rada of Ukraine in the first reading, is the creation of a public, professional, politically impartial, and effective service in the local government bodies.

The analysis of the content of principles, incorporated into it, as the main foundations of the service activities have proved their difference from the current law and their similarity to the Law of Ukraine "On state service". The typical nature of opinions concerning the preparation of a new bill, which, if passed, will regulate two different in their nature institutes of public service along with the current law on state service, shows the willingness of its creators to harmonize the current legislation in this sphere.

The importance of professionalism, competence, initiative, honesty, and dedication – the essence of the principle of service in local government bodies, mentioned in the cognominal Law of Ukraine – has been revealed. The theoretical and legal approaches of the components of the aforementioned principle have been analyzed.

Professionalism as one of the main principles of qualification for service in the local government bodies is demonstrated in the bill as competent, objective, and impartial fulfillment of job duties as well as a constant upgrade of the level of professional competence. The content of this principle differs from the one indicated in the current Law of Ukraine "On service in the local government bodies" and at the same time overlaps with a part of the principle, adopted in the Law of Ukraine "On state service".

It was discovered that a significant component of the principle of professionalism, which is embedded in its content in the Law of Ukraine "On state service" and omitted in the bill, touches on the obligation for public servants in the local government bodies to speak the official language. It is a fundamental and relevant issue that needs to be solved by making changes in the bill No. 6504.

The practical aspects of the principle of professionalism, its constituent parts, and their manifestation have been examined in a part of the conducted survey on the example of state service throughout 2019–2021. The negative and positive tendencies have been established, and corresponding conclusions and recommendations that aim at improving the content of bill No. 6504, the passing of which will contribute to the development of professional service in the local government bodies, have been elaborated.

Key words: service in the local government bodies, state service, professionalism, values, tendencies.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35.072.2+323.2

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.1.13>

Д. В. Єрьомка

здобувач кафедри державного управління,
публічного адміністрування та регіональної політики
Харківського національного університету імені Семена Кузнеця

М. Г. Табацький

здобувач кафедри державного управління,
публічного адміністрування та регіональної політики
Харківського національного університету імені Семена Кузнеця

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ НАЛАГОДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті досліджено проблемні аспекти налагодження взаємодії органів публічного управління з інститутами громадянського суспільства. Визначено існування у громадянському суспільстві формальних організацій – організацій громадянського суспільства та неформальні групи, охарактеризовано їх основні ознаки. Акцентовано, що головною метою функціонування інститутів громадянського суспільства є спільні дії, спрямовані на просування або захист власного і водночас колективного інтересу в законослухняний та підзвітний суспільству спосіб. Обґрунтовано, що важливою рисою громадянського суспільства є певний рівень сформованості масової свідомості, відповідний менталітет. Звернено увагу, на те що, держава у формуванні та зміцненні інститутів громадянського суспільства відіграє найважливішу роль, використовуючи законодавчі механізми, економічні важелі і виявляючи готовність до співробітництва. Проаналізовано, що у процесі розвитку вітчизняного громадянського суспільства виявилися й кризові тенденції щодо громадської участі: лише 6,6% українських громадян залучені до активної громадської діяльності. Розгляд сучасного стану розвитку громадянського суспільства в Україні засвідчує існування низки проблем, що сповільнюють подальше зростання громадської активності та перешкоджають ефективному використанню недержавних організацій для захисту прав та реалізації законних інтересів громадян. Охарактеризовано, що метою взаємодії громадсько-політичних рухів та органів публічної влади є забезпечення належних правових, фінансових та інституціональних підвалин становлення громадянського суспільства, підтримка неурядових організацій, діяльність яких спрямована на утвердження демократичних цінностей у суспільстві, координація роботи органів державної влади та місцевого самоврядування щодо співпраці з громадськими рухами. Підсумовано, що важливою умовою існування правової демократичної держави є взаємодія державних структур з інститутами громадянського суспільства, які виступають партнерами держави у справі реалізації нормотворчих, правозастосовних і правоохоронних функцій.

Ключові слова: взаємодія, громадянське суспільство, інститут, публічна влада, місцеве самоврядування, ефективність, публічне управління.

Постановка проблеми. Історія становлення та розвитку співпраці між громадянським суспільством та органами влади з моменту здобуття Україною незалежності є аналізом структурних

змін не лише органів влади, а також трансформацією суспільної свідомості, характеризується виробленням ряду нормативно-правових норм, появою нових інститутів. Аналізуючи актуаль-

ний стан у цій сфері, можна визначити переваги та недоліки ситуації, в майбутньому внести зміни та відкоригувати їх з метою забезпечення ефективності й конструктивності взаємодії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблемами взаємодії органів публічного управління з інститутами громадянського суспільства займалися такі науковці як: Є. Бородин, Т. Тарасенко О. Турій, І. Хохрякова, Р. Патнем, М. Остапенко. На особливу увагу заслуговують розробки українських учених таких як, О. Косілова, В. Кравчук, О. Радченко, С. Рябов, Л. Томаш, О. Бабкіна, О. Крутій, Є. Романенко вивчали налагодження комунікації між органами державної влади та громадськістю. Отже, у науковому дискурсі, який стосується проблематики взаємодії громадянського суспільства та органів державної влади, науковцями проаналізовано різні аспекти такої взаємодії. Проте комплексне дослідження, в якому системно було б проаналізовано проблеми такої взаємодії, у сучасній політичній науці не проводилося, тому і являється актуальним на сьогоднішній час.

Головною метою цієї роботи є висвітлення та дослідження проблем налагодження взаємодії органів публічного управління з інститутами громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що за період незалежності існували комплексні рішення, які не витримали випробування часом. Зокрема, це обмеженість у сфері фінансових механізмів місцевого самоврядування, що призвело до послаблення позиції даних органів у системі управління. Як показує міжнародний досвід, саме органи місцевого самоврядування можуть створити професійний тандем з громадськими організаціями, оскільки вони знаходяться найближче до громади і мають інструменти контролю за актуальною ситуацією у визначеній соціальній групі.

Розбудова співробітництва і взаємодії між громадськістю та владою протягом 30 років будувалася на базі різних моделей, форм та принципів. Практичний досвід показав, що саме партнерство суб'єктів дасть змогу уникнути тотальних криз, «патових» ситуацій, запобігти пауперизму населення. Така модель є універсальною та основною, оскільки протистояння, ігнорування призведе до деструкцій у суспільстві. Подальший розвиток співпраці залежить від зрілості, ініціативності та рішучості в прийнятті рішень органів публічного управління й інститутів громадянського суспільства.

Саме взаємодія на основі партнерства передбачає активне залучення «акторів» до процесу вироблення спільних конструктивних рішень. Як зазначає американський професор Р. Патнем, громадянське суспільство передбачає активну участь у публічних справах, енергійне життя асоціацій, горизонтальні відносини, взаємодію і кооперацію, взаємну довіру; важливим є соціальний капітал, який включає соціальну довіру, норми взаємодії, мережі громадянської залученості, які є ключовим фактором для того, щоб зробити демократію такою, яка працює і стимулює економічне процвітання [9].

На думку вітчизняної дослідниці М. Остапенко, у концепції плюралістичної демократії політична система суспільства розглядається як система, що забезпечує баланс інтересів класових, етнічних, демографічних, професійних, територіальних, релігійних і подібних груп та їх організацій [8, с. 50].

Як вже зазначалося, саме громадська участь дає можливість досягти більшої ефективності в багатьох сферах суспільного життя – від реалізації соціальної політики до сфери публічного управління. Тому взаємодія держави з громадянським суспільством у рамках відповідної структурної співпраці необхідна для розвитку країни як правової, демократичної і соціальної держави в сучасних умовах трансформації суспільства, оскільки соціальний прогрес, демократичний розвиток, економічне зростання важко реалізовувати без активної участі громадськості.

У національній системі публічного управління назріла потреба у виробленні системи заходів і механізмів ефективного партнерства держави та громадянського суспільства, оскільки органи влади, що систематично співпрацюють з громадськістю, підвищують результативність своєї діяльності і посилюють її правомірність.

У громадянському суспільстві діють формальні організації – організації громадянського суспільства та неформальні групи, основними ознаками яких є:

- приватний характер – незалежність від органів державної влади чи органів місцевого самоврядування;
- некомерційний характер – відсутність мети розподілу прибутку від діяльності між засновниками та учасниками, що унеможливорює отримання доходу для діяльності таких організацій;
- самоврядний та добровільний характер – створення за ініціативою громадян та визначення цілей і способів їх діяльності на розсуд громадян.

Головною метою функціонування інститутів громадянського суспільства є спільні дії, спрямовані на просування або захист власного і водночас колективного інтересу в законослухняний та підзвітний суспільству спосіб.

Функціями громадянського суспільства в Україні є:

- гарантія активного залучення та участі інститутів громадянського суспільства у процесі створення, формування і в подальшому реалізації національної, регіональної політики шляхом створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, організація постійного спілкування у формі консультацій із громадськістю з нагальних соціально-економічних питань;

- запровадження контролю з боку громади за діяльністю органів публічної влади, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття ефективних та раціональних управлінських рішень.

Важливою рисою громадянського суспільства є певний рівень сформованості масової свідомості, відповідний менталітет [12]. Кількісне розмаїття неурядових організацій громадянського суспільства свідчить і про різноманітність форм їх взаємодії з державними органами, а конкретні види їх прояву залежать від національної правової системи та існуючих у тій чи іншій країні традицій.

Під державно-громадянською взаємодією розуміють позитивні форми, які відображають пошук спільного поля діяльності і передбачають досягнення консенсусу обома сторонами.

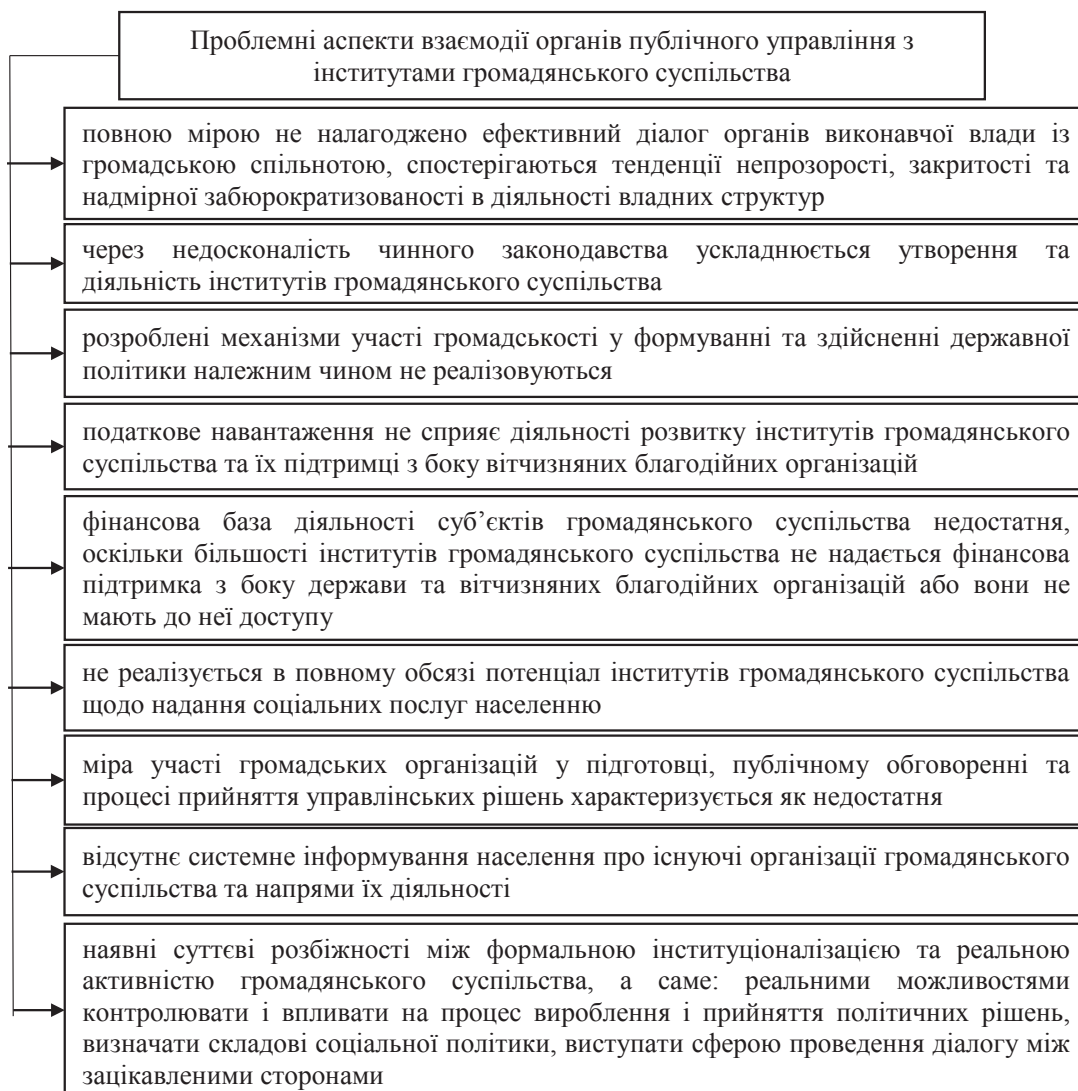


Рис. 1. Проблемні аспекти взаємодії органів публічного управління з інститутами громадянського суспільства

Держава у формуванні та зміцненні інститутів громадянського суспільства відіграє найважливішу роль, використовуючи законодавчі механізми, економічні важелі і виявляючи готовність до співробітництва [3, с. 305]. Указом Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [7].

Метою Стратегії є створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації.

Розгляд сучасного стану розвитку громадянського суспільства в Україні засвідчує існування низки проблем, що сповільнюють подальше зростання громадської активності та перешкоджають ефективному використанню недержавних організацій для захисту прав та реалізації законних інтересів громадян. Аналізуючи наукові праці таких вчених як, Є. Бородин, Т. Тарасенко О. Турій, І. Хохрякова та інші, можна виокремити та окреслити наявні проблеми сьогодення (рис. 1) [12; 13].

Отже, як зазначено в аналітичній розробці Національного інституту стратегічних досліджень (далі – НІСД), сьогодні в Україні переважають форми опосередкованої участі громадськості порівняно з формами безпосередньої участі громадськості та взаємодії органів влади з громадянами та їх об'єднаннями на місцевому рівні. Механізм громадських слухань, загальних зборів за участю жителів територіальної громади за місцем проживання, впровадження іншого досвіду реалізуються недостатньо [10, с. 51].

Українські дослідники Т. Андрійченко, І. Бекешкіна і В. Яблонський зазначають, що у процесі розвитку вітчизняного громадянського суспільства виявилися й кризові тенденції щодо громадської участі: лише 6,6% українських громадян залучені до активної громадської діяльності. Водночас розчарування повільними темпами реформ примушує громадян шукати прості рішення, які почасти проявляються в радикалізації протестів, створенні під окремого політика чи певну політичну силу парамілітарних форму-

вань на тлі дефіциту демократичної політичної культури.

М. Бондаренко стверджує, що метою взаємодії громадсько-політичних рухів та органів публічної влади є забезпечення належних правових, фінансових та інституціональних підвалин становлення громадянського суспільства, підтримка неурядових організацій, діяльність яких спрямована на утвердження демократичних цінностей у суспільстві, координація роботи органів державної влади та місцевого самоврядування щодо співпраці з громадськими рухами [1].

Таку взаємодію можна розглядати як два взаємозалежних впливи: держави на громадянське суспільство й громадянського суспільства на державу. Виявлення та дотримання узгодженого формату взаємодії організацій громадянського суспільства та органів влади значно підвищує ефективність процесу підготовки та прийняття державних рішень.

При цьому провідна роль у процесі налагодження ефективного діалогу між громадянським суспільством та органами влади належить правовій державі як універсальному інструменту досягнення згоди [1].

Таким чином, потенціал громадянського суспільства реалізується через механізм участі громадсько-політичних рухів у процесі розробки та прийняття політичних рішень саме тому, що від якості державно-політичних рішень, які приймаються, багато в чому залежить ефективність управління державою, а її головне політичне завдання – забезпечення рівноваги в суспільстві.

На рис. 2. Представлено виявлення взаємодії громадянського суспільства і держави.

Взаємодія органів публічної влади з громадянським суспільством має здійснюватися на засадах відкритості та прозорості. У результаті взаємодії відбувається і взаємовплив. Завдяки цьому процесу між владою та громадськістю стає можливим контроль громадськості за діяльністю влади, тобто в процесі взаємодії, на відміну від «зв'язків з громадськістю», влада має намагатися досягнути консенсусу у відносинах і застосовувати для цього різноманітні механізми та форми. У цьому процесі мають бути зацікавлені обидві сторони, але для ефективної, плідної взаємодії ініціатива повинна надходити з боку влади. Саме тоді і застосовується поняття «залучення громадськості», коли влада вживає певних заходів для того, щоб населення брало участь у спільному з нею вирішенні проблемних питань та в процесі при-

йняття рішень у цілому, тобто «участь громадськості» є результатом процесу «залучення».

Залучаючи громадськість до процесу прийняття рішень, спільної взаємодії, влада виступає як суб'єкт: вона впливає на громадськість з метою активізації її діяльності, створює необхідні для цього умови. У результаті цього громадськість, яка відігравала роль об'єкта діяльності влади, перетворюється на суб'єкт: вона починає впливати на владу, контролювати її та диктувати свої умови [3, с. 301].

У Проекті Концепції взаємодії держави з громадянським суспільством, запропонованому Кабінетом Міністрів України, для підвищення ефективності взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства, розвитку партнерських відносин пропонується активно використовувати як уже закріплені в чинному законодавстві України форми взаємодії, що перевірені вітчизняним і міжнародним досвідом, так і нові форми, а саме:

- підтримка діяльності різних за спрямуванням громадських організацій;
- залучення інститутів громадянського суспільства до розробки, виконання й громадської експертизи проектів законодавчих актів і програм соціального розвитку;
- розміщення та укладання договорів державного замовлення;
- створення асоційованих структур, які мають визначене коло завдань і створюються за принципом цільового підходу для їх досягнення та вирішення;
- створення різних спільних консультативно-дорадчих органів, експертних рад, комісій, груп тощо;

– проведення цілеспрямованої політики щодо підготовки кадрів і взаємного навчання державних службовців та представників ОГС навичок і практики роботи в партнерстві один з одним [6].

Роль держави полягає в тому, щоб сприяти розвитку громадянського суспільства. Доцільно залучати інститути громадянського суспільства до боротьби з таким деструктивним явищем у державі, як корупція, до проведення глобальних економічних та соціальних реформ тощо. На думку О. Скакуна, роль цивілізованої держави у розвитку громадянського суспільства полягає в тому, що вона:

- слугує формою, що організовує громадянське суспільство і створює умови для його розвитку;
- є відносно самостійною щодо громадянського суспільства і здійснює солідарні публічні інтереси всіх членів суспільства;
- встановлює «правила гри», яких повинні дотримуватися громадяни та їх об'єднання, створює сприятливі умови для їх існування і розвитку;
- не втручається в приватну сферу сім'ї, побуту, культури: таке втручання можливе лише з метою забезпечення особистої або громадської безпеки;
- не втручається в приватні (громадянські) правовідносини: у разі вступу в такі правовідносини втрачає можливість виявляти публічну владу;
- надає необхідний захист громадянському суспільству, яке функціонує в межах її території, у тому, що належить до соціальної безпеки його суб'єктів;

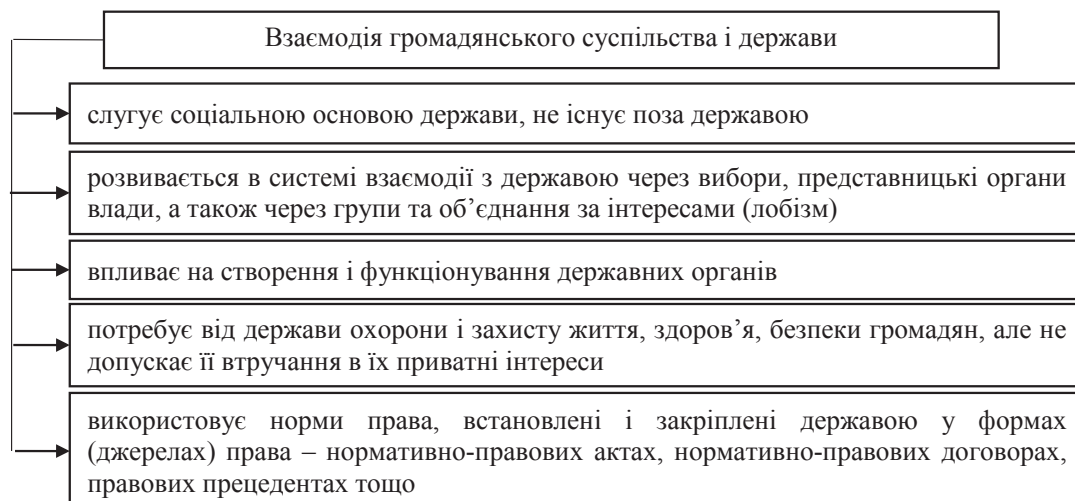


Рис. 2. Взаємодія громадянського суспільства і держави

- виступає знаряддям соціального компромісу громадянського суспільства, пом'якшує соціальні суперечності між різними соціальними групами;

- юридично забезпечує можливості громадянина бути власником, створювати громадські об'єднання, комерційні корпорації, брати активну участь у політичному житті суспільства;

- має межі регулювання відносин у суспільстві, що визначаються конституцією держави, міжнародними стандартами прав людини [11, с. 21].

I. Колосовська резюмує, що основними напрямками і формами взаємодії інститутів влади та громадянського суспільства є:

- забезпечення відповідних правових умов для функціонування та розвитку інститутів громадянського суспільства;

- активізація дієвої співпраці органів публічної влади з громадськістю в процесі вироблення і реалізації політики на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях;

- підтримка ініціатив та залучення потенціалу громадських організацій у сфері надання публічних послуг та вирішення соціальних проблем громадян;

- підвищення рівня інституційної спроможності суб'єктів громадянського суспільства щодо використання механізмів участі громадськості у формуванні й реалізації публічної політики;

- використання інтерактивних форм зв'язків із громадськістю; підвищення рівня інформованості суспільства шляхом провадження ефективної інформаційно-просвітницької роботи щодо діяльності інститутів громадянського суспільства [5, с. 166].

Отже, завдяки сприянню розвитку громадянського суспільства держава:

- частково звільняє себе від функції надання соціальних послуг із збереженням високих соціальних стандартів для населення;

- покращує якість публічно-правових рішень через більш повне врахування потреб населення, альтернатив та можливих наслідків рішень;

- підвищує рівень довіри до органів публічної влади та рівень легітимності публічно-правових рішень;

- забезпечує готовність населення до належного виконання публічно-правових рішень [2, с. 10].

Таким чином, рівновага між громадянським суспільством і державою є найважливішим чинником стабільного демократичного розвитку,

а її порушення веде до гіпертрофії владних структур, відчуженості та політичного безсилля народу. Нова стратегія взаємодії влади та громадянського суспільства в Україні має базуватися на усвідомленні владою та інститутами громадянського суспільства взаємної відповідальності перед громадянами, своєї ролі для налагодження партнерства та щоденного виконання кожною стороною своїх завдань.

Створення ефективних партнерських відносин між громадянами і владою передбачає:

- постійний аналіз проблем, оцінювання проблем та інтересів, розвитку взаємодії, співробітництва і взаємної відповідальності;

- налагодження двостороннього зв'язку, спрямованого на спільний пошук шляхів вирішення найактуальніших проблем;

- забезпечення довіри з боку громадян до влади.

Підвищення ефективності взаємовідносин між органами публічної влади і громадськістю на державному та місцевому рівнях треба очікувати за умови вирішення таких актуальних проблем:

- забезпечення належної імплементації вимог законодавства щодо консультацій із громадською та формування громадських рад;

- подолання вибіркового підходу, формального та епізодичного залучення до співпраці громадськості з органами державної влади;

- запобігання дискредитації процедур, використання громадських рад як лобістського інструменту для просування вузькогрупових інтересів, проведення фальсифікованих або заангажованих громадських обговорень, слухань;

- включення процедур залучення громадських рад до ухвалення рішень і консультацій із громадськістю до регламентів органів виконавчої влади;

- забезпечення повноцінного висвітлення результатів взаємодії з громадськістю на веб-сайтах органів державної влади;

- посилення механізмів відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за перешкоджання участі громадськості, передусім у питаннях реального доступу до інформації, забезпечення своєчасного й повного оприлюднення інформації;

- покращення ресурсного забезпечення (фінансового, матеріального, кадрового, інформаційного) структурних підрозділів органів державної влади, відповідальних за взаємодію з громадськістю;

– підвищення кваліфікації як посадових осіб таких підрозділів, так і громадськості щодо використання інструментів участі громадськості у формуванні та реалізації політики;

– підвищення рівня компетентності, інституційної спроможності, відповідальності як громадськості, так і органів державної влади, а також загалом правової, політичної, громадянської культури населення; – дотримання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості за результатами консультацій або надання обґрунтувань неврахування таких пропозицій [2].

Як зазначено в Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства передбачається шляхом:

– скорочення строків і спрощення реєстраційних процедур для організацій громадянського суспільства;

– удосконалення порядку віднесення організацій громадянського суспільства до неприбуткових організацій;

– удосконалення правового статусу, порядку створення, організації і припинення діяльності органів самоорганізації населення, розширення їх повноважень щодо участі у вирішенні питань місцевого значення;

– урегулювання на законодавчому рівні питання обов'язкового планування в Державному бюджеті України і місцевих бюджетах видатків на надання фінансової підтримки для виконання програм (реалізації проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства;

– запровадження єдиного конкурсного порядку відбору органами виконавчої влади програм (проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка держави;

– забезпечення рівного доступу зазначених організацій, зокрема благодійних організацій, до участі в такому відборі;

– вироблення за участю громадськості пріоритетів та єдиних критеріїв щодо надання фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів для реалізації програм, проектів, заходів, розроблених організаціями громадянського суспільства;

– створення сприятливого податкового середовища для юридичних та фізичних осіб, які надають благодійну допомогу, та фізичних осіб, які отримують благодійну допомогу;

– запровадження однакового підходу до оподаткування доходів фізичних осіб при отриманні безкоштовних соціальних послуг від бюджетних установ та від організацій громадянського суспільства;

– активізації комплексних заходів, спрямованих на підвищення громадянської освіти населення щодо можливості захисту своїх прав та вираження інтересів через різні форми демократії участі [7].

Висновки і пропозиції. Можна підсумувати, що важливою умовою існування правової демократичної держави є взаємодія державних структур з інститутами громадянського суспільства, які виступають партнерами держави у справі реалізації нормотворчих, правозастосовних і правоохоронних функцій. До основних проблем взаємодії органів державної влади з організаціями громадянського суспільства належать використання інститутів громадянського суспільства в інтересах певних політичних сил або для реалізації вузькоспрямованих цілей у політичному процесі; обмежене фінансування, брак кадрових, організаційних можливостей громадських організацій; фіктивність деякої кількості організацій; нівелювання пропозицій організацій органами місцевого самоврядування під час прийняття рішень тощо.

Список використаної літератури:

1. Бондаренко М. Ю. Вплив громадськості на прийняття владних рішень у сучасній Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 4. С. 59–64.
2. Взаємодія держави та інституцій громадянського суспільства: роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n001832311>.
3. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / за наук. ред. д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна, д-ра іст. наук, проф. А. М. Михненка; авт. кол. : Ю. П. Сурмін, А. М. Михненко, Т. П. Крушельницька та ін. Київ : НАДУ, 2011. 388 с.
4. Громадянське суспільство України: сучасні практики та виклики розвитку : аналіт. доповідь / за заг. ред. О. А. Корнієвського, Ю. А. Тищенко, В. М. Яблонського. Київ : НІСД, 2018. 128 с.
5. Колосовська І. І. Формування ефективної моделі партнерства інститутів публічної влади та громадянського суспільства. Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». 2015. Вип. 45. С. 161–166. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_45_21.

6. Концепція взаємодії держави з громадянським суспільством. Проект. URL: http://www.kmu.gov.ua/document/44502581/Proekt_Conc.doc.
7. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки : Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 41.
8. Остапенко М. Плюралізм та неокорпоративізм як моделі узгодження інтересів суспільства і держави. *Актуальні проблеми державної влади та політичної діяльності. Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова*. 2012. Випуск 7.
9. Патнэм Р. Чтобы демократия сработала: Гражданские традиции в современной Италии / пер. с англ. : Ad Marginem, 1996.
10. Розвиток громадянського суспільства в Україні : аналіт. доп. / за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. Київ : НІСД, 2015.
11. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
12. Співпраця органів влади та інститутів громадянського суспільства у сфері державної молодіжної політики в Україні : наук. розробка / авт. кол. : Є. І. Бородін, І. В. Хохрякова, Т. М. Тарасенко та ін. Київ : НАДУ, 2012. 56 с.
13. Турій О. В. Окремі аспекти взаємодії організацій громадянського суспільства з органами державної влади як фактор розвитку громадянського суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 8.
14. Щодо активізації взаємодії організацій громадянського суспільства із органами державної влади. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/881/>.

Yeromka D. V., Tabatskyi M. H. Problematic aspects of establishing interaction between public administration bodies and institutions of civil society

The article examines problematic aspects of establishing interaction between public administration bodies and institutions of civil society. The existence of formal organizations – civil society organizations and informal groups in civil society is determined, and their main features are characterized. It was emphasized that the main purpose of the functioning of civil society institutions is joint actions aimed at promoting or protecting one's own and at the same time collective interest in a law-abiding and accountable manner to society. It is substantiated that an important feature of civil society is a certain level of formation of mass consciousness, the corresponding mentality. Attention is drawn to the fact that the state plays the most important role in the formation and strengthening of civil society institutions, using legislative mechanisms, economic levers and showing readiness for cooperation. It was analyzed that in the process of development of domestic civil society, crisis tendencies regarding public participation were also revealed: only 6.6% of Ukrainian citizens are involved in active public activities. A review of the current state of civil society development in Ukraine confirms the existence of a number of problems that slow down the further growth of public activity and prevent the effective use of non-governmental organizations to protect the rights and realize the legitimate interests of citizens. It is characterized that the purpose of the interaction of socio-political movements and public authorities is to ensure proper legal, financial and institutional foundations for the formation of civil society, support of non-governmental organizations whose activities are aimed at the establishment of democratic values in society, coordination of the work of state authorities and local self-governments regarding cooperation with public movements. It is concluded that an important condition for the existence of a legal democratic state is the interaction of state structures with civil society institutions, which act as partners of the state in the implementation of rule-making, law enforcement and law enforcement functions.

Key words: interaction, civil society, institution, public power, local self-government, efficiency, public administration.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 32:351.862.4

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.1.14>

Т. М. Загола

<https://orcid.org/0000-0002-3722-0811>

аспірант Університету Григорія Сковороди в Переяславі

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЛОБАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У дослідженні виокремленні складові елементи глобальної безпеки, зокрема: глобальна екологічна безпека, глобальна економічна безпека, глобальна соціальна безпека, глобальна продовольча безпека, глобальна енергетична безпека, глобальна інформаційна безпека, глобальна воєнна безпека, глобальна фінансова безпека та з'ясовано, що кожна безпека в зазначених галузях взаємопов'язані та взаємовпливають на безпекові заходи в інших галузях. Так, екологічна безпека впливає також на економічну та продовольчу безпеку, воєнна безпека, яка передбачає запобігання та мінімізації воєнних конфліктів у світі, впливає не лише на економічну безпеку, а й екологічну та продовольчу та ін. Стрімкий розвиток комунікаційних технологій призвів до виникнення низки нових загроз світовому і національному розвитку. Водночас, соціальна безпека держави – це гарантія захищеності громадян від впливу зовнішніх та внутрішніх загроз. Існування сучасних глобальних екологічних викликів людству зумовило необхідність забезпечення глобальної екологічної безпеки як регіональної, і міжнародної, що є важливою складовою світової політики. Енергетична криза може загрожувати не лише окремій країні чи континенту, а й усієї цивілізації загалом. Тому проблеми глобальної енергетичної безпеки набувають все більшої актуальності та широко обговорюються на міжнародних самітах найвищого рівня. Глобальна продовольча проблема знаходить вираз у формі дефіциту продуктів харчування, що ґрунтується на несприятливих природно-кліматичних умовах, недостатній розвитку продуктивних сил, військових конфліктах, економічних кризах. Фінансова безпека формує основи для забезпечення глобальної безпеки, оскільки співробітництво держав на регіональному та глобальному рівнях відбувається за самими різними напрямками, серед яких одним із найважливіших є торговельно-економічна співпраця, що включає питання фінансово-економічної взаємодії та участі національних систем у міждержавних фінансових системах регіонального та глобального рівнів. Повномасштабне вторгнення росії на територію України продемонструвало, що світу слід мати дієві заходи, спрямовані на запобігання та відсіч військової агресії, мати інноваційну зброю, достатню кількість професійних військовослужбовців. Тобто формувати дієві механізми та інструменти формування воєнної безпеки.

Ключові слова: глобальна безпека у публічному управлінні, глобальна екологічна безпека, глобальна економічна безпека, глобальна соціальна безпека, глобальна продовольча безпека, глобальна енергетична безпека, глобальна інформаційна безпека, глобальна воєнна безпека, глобальна фінансова безпека.

Постановка проблеми. Глобальні виклики та небезпеки, війна в Україні, зміна пріоритети розвитку країн, проблема продовольчої та екологічної кризи актуалізують питання системного аналізу механізмів забезпечення глобальної безпеки.

Донедавна глобальна безпека розглядалася як явище, що пов'язане з чинником військової могутності. Цей фактор характеризувався застосуванням військової сили або загрозою її застосування з метою усунення ймовірної агресії з боку держави чи груп держав, створення

військових союзів та у ряді випадків переслідування своїх особистих інтересів. Поступово фактор військової могутності збагатив дипломатичні та інші політичні та державно-управлінські інструменти, які використовувалися для обмеження масштабів військового протистояння, швидкого озброєння та можливості виникнення збройних конфліктів. Таким чином, інструментами глобальної безпеки є, насамперед, дипломатія, створення міжнародних союзів та міжнародного співробітництва задля забезпечення безпекового існування людства.

Водночас, глобальна безпека не зводиться лише до воєнної безпеки – це й екологічна, економічна, продовольча, енергетична безпеки. Тому стоїть проблема обґрунтування нового концепту глобальної безпеки, визначення пріоритетів глобальної безпеки та формування прогнозних показників забезпечення глобальної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми глобальної безпеки, екологічної безпеки у світі, глобальної соціальної безпеки, глобальної продовольчої безпеки, енергетичної безпеки, інформаційної безпеки тощо аналізують наступні науковці: В. Ананьїн, О. Білорус, А. Боднар, А. Бохан, С. Галака, О. Головань, В. Грубов, Р. Кривонос, Д. Лук'яненко, М. Митрофанов, І. Мінгазутдінов, В. Михайлюк, І. Погорська, В. Савич, О. Турченко та ін. Водночас, системно проблеми забезпечення глобальної безпеки через аналіз основних складових цієї безпеки в науковій літературі не аналізується.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є системний аналіз сучасних проблем забезпечення глобальної безпеки в системі публічного управління.

Виклад матеріалу. Одним із основних процесів сучасної світової політики та міжнародних відносин є глобалізація. Для нього характерно поглиблення взаємної залежності від політичної, економічної, ідеологічної та інших галузей. У зв'язку з цим відбувається процес трансформації світу у єдину структуру. Вплив глобальних інтересів зростає порівняно з національними інтересами, поглиблюється взаємозв'язок між внутрішніми та зовнішніми аспектами безпеки.

Існує багато наукових досліджень окремих аспектів глобальної безпеки, зокрема: глобальна екологічна безпека, глобальна соціальна безпека, глобальна продовольча безпека, глобальна енергетична безпека, глобальна інформаційна безпека, глобальна воєнна безпека, глобальна фінансова безпека тощо та їх

взаємозв'язки з національними безпеками світових країн.

Первинною є саме інформаційна загроза. І якщо говорити про інформаційну безпеку як про властивість мінімізувати загрози для певних об'єктів і суб'єктів інформаційної діяльності, то це дає можливість розглядати не загальнометодичні питання інформаційної безпеки, а різні рівні інформаційної взаємодії, інформаційних відносин, виділити методологічні та теоретичні проблеми забезпечення інформаційної безпеки, які необхідно вирішити. А тоді вже визначати засоби, методи протидії інформаційним загрозам, закладати ці методи у відповідні інформаційні системи для адекватного реагування на загрози [1].

Міжнародне співробітництво у сфері інформаційної безпеки потребує вироблення міжнародних стратегій з проблем глобальних війн «четвертого покоління» (4GW), вимагає пошуку спільних рішень щодо протидії сучасним інформаційним та кіберзагрозам, інформаційному тероризму та кіберзлочинності. З огляду на визнання ключовою проблемою забезпечення інформаційної безпеки у глобальному вимірі відбувається модернізація політики міжнародних урядових і неурядових організацій, які відіграють пріоритетну роль у міждержавній взаємодії, оскільки сучасна міжнародна система формується під впливом таких чинників, як конкуренція за лідерство у глобальному управлінні, діджиталізація економіки та врегулювання сучасних гібридних конфліктів з використанням інноваційних технологій і деструктивних впливів [2].

Стрімкий розвиток комунікаційних технологій призвів до виникнення низки нових загроз світовому і національному розвитку. Серед них особливе значення набуває інформаційна безпека суспільства, держави, особистості. Це пов'язано з процесом формування інформаційного суспільства, характеристикою якого є всепроникна у всі його сторони життєдіяльність інформація. Сучасні технології вже не обмежуються рамками однієї країни, а мають загальносвітове значення. В умовах тотальної інформатизації суспільства значну роль відіграють питання інформаційної безпеки [3, с. 194].

Таким чином, глобальна інформаційна безпека є важливою для забезпечення глобальної безпеки і повинна вирішуватися в межах регіонального та світового масштабів.

Наступною складовою глобальної безпеки є глобальна соціальна безпека.

Соціальна безпека держави – це гарантія захищеності громадян від впливу зовнішніх та внутрішніх загроз. Такі зовнішні проблеми, як розповсюдження ядерних технологій, тероризм, нелегальна торгівля зброєю, питання екології, неконтрольована міграція, демографічний вибух, етнічна ворожнеча, потребують не просто багатосторонніх, а загальносвітових масштабів вирішення, толерантності в міжнародних відносинах, об'єднання зусиль міжнародної спільноти, співпраці [4, с. 164].

Глобалізація має вплив на соціальну безпеку населення. А саме, глобалізація є внутрішньо суперечливим процесом, оскільки, з одного боку, вона відкриває нові можливості для політичного та державно-управлінського дискурсу, а з другого – загострює існуючі або породжує нові проблеми, які фактично є формами загострення проблем, породжених попередніми етапами світового розвитку, що свого часу не знайшли належного вирішення у світовій державноуправлінській практиці. За сприяння глобалізації змінюються структури, напрями розвитку соціальних політик держав. Соціальна політика стає сполучною ланкою між якістю життя та соціальною безпекою. Одна з основних цілей глобалізації – підвищення якості життя має розглядатись як найважливіший пріоритет розвитку сучасної цивілізації, як загальнолюдська ідея, здатна вплинути на весь хід розвитку світу [5].

Водночас, соціальна безпека окремої країни не може розглядатись без впливу важливих зовнішніх глобалізаційних факторів та змін, і тому доцільно в межах забезпечення соціальної безпеки країни аналізувати також глобальну соціальну безпеку, які основу формування добробуту населення у світі з урахуванням світових змін та небезпек.

Наступним елементом, який впливає на механізми формування глобальної безпеки є глобальна екологічна безпека.

Врятувати людство від глобальних екологічних загроз є можливим за умов консолідації зусиль у напрямку формування міжнародної екологічної безпеки та спрямування світової економічної спільноти до нових вимірів благополуччя та добробуту, які зорієнтовані на засади стійкого, збалансованого та безпечного розвитку сучасних і прийдешніх поколінь [6].

Для запобігання глобальній екологічній катастрофі необхідно, в першу чергу, бездоганно забезпечувати екологічну безпеку у всіх сферах діяльності суспільства. Тому головне завдання

у забезпеченні глобальної екологічної безпеки полягає у необхідності створити фундаментальну теорію стійкості біосфери та суворо дотримуватися встановлених вимог до повсякденної господарської діяльності.

Існування сучасних глобальних екологічних викликів людству зумовило необхідність забезпечення глобальної екологічної безпеки як регіональної, і міжнародної, що є важливою складовою світової політики.

Сучасні глобалізаційні процеси, до яких ми відносимо сучасні глобальні екологічні виклики людству, викликають екологічну нестабільність та підривають екологічну безпеку планети.

Для реалізації глобальної екологічної функції держави з урахуванням протидії сучасним глобальним екологічним викликам людству особливе значення має концепція глобальної екологічної безпеки, яку можна визначити як систему взаємовідносин держав, які забезпечують збереження, раціональне використання та відтворення екологічних компонентів планети та підтримання рівноваги між ними.

Основною ідеєю для розвитку світової спільноти є забезпечення такого науково обґрунтованого використання природних ресурсів з метою задоволення матеріальних та інших інтересів людини, за якої будуть забезпечені необхідні для неї життя та здоров'я якості навколишнього середовища та сталого розвитку біосфери.

З метою збереження екологічної рівноваги у неблагополучних з погляду навколишнього середовища регіонах, а також для забезпечення природного розвитку екологічних систем, збереження та відновлення унікальних природних комплексів необхідно здійснити комплекс заходів, спрямованих на стабілізацію екологічної обстановки, усунення кризової екологічної ситуації в деяких промислових центрах та великих містах, ліквідацію наслідків радіоактивного забруднення територій, збереження природного комплексу басейнів озер та річок тощо.

Усі держави самостійно та співпрацюючи одна з одною повинні докладати зусиль до усунення (попередження) сучасних глобальних екологічних викликів людству.

Важливою проблемою у формуванні енергетичної безпеки є забезпечення глобальної енергетичної безпеки.

Енергетична криза може загрожувати не лише окремій країні чи континенту, а й усієї цивілізації загалом. Тому проблеми глобальної енергетичної безпеки набувають все біль-

шої актуальності та широко обговорюються на міжнародних самітах найвищого рівня. На думку експертів Міжнародного енергетичного агентства, глобальна енергетична безпека – це комплексна концепція, метою якої є захист споживачів від перебоїв у постачаннях, спричинених надзвичайними обставинами, тероризмом чи недостатнім інвестуванням в інфраструктуру енергетичних ринків. Найбільша увага останнім часом приділяється таким ключовим питанням, як міжнародне співробітництво, оптимальна організація ринків та уніфікація умов доступу споживачів до світових енергетичних ресурсів.

Проблема енергетичної безпеки набула особливої гостроти у зв'язку з процесами глобалізації світової економіки, негативними впливами систем енергетики на навколишнє середовище, а також виснаженням традиційних енергоресурсів планети. Всі ці фактори становлять загрозу сталому розвитку цивілізації. В арсеналі енергетики є великий набір первинних природних джерел енергії.

У найближчому майбутньому попит на енергоносії, як і ступінь взаємозалежності між країнами-виробниками, транзитними країнами/логістичними компаніями та державами-споживачами зростатимуть. Неможливо забезпечити надійну енергетичну безпеку, особливо майбутніх поколінь без глобального партнерства, роботи по загальним, однаковим для всіх правилам, конструктивного діалогу учасників ринку з урахуванням взаємних інтересів. Якщо цього не вдається досягти, відбувається зіткнення інтересів, загострення економічної боротьби з усіма негативними наслідками, що звідси випливають.

Для запобігання «енергетичним» конфліктам та забезпечення енергобезпеки світової спільноти в інтересах сьогодення та майбутніх поколінь неминучий перехід від енергетичної незалежності країн до енергетичної взаємозалежності та співпраці.

Сьогодні ми стикаємося з новими глобальними викликами і загрозами. Частково вони були цілком передбачуваними, але багато в чому несподіваними, зокрема за широтою охоплення: з ними стикаються і розвинені економіки, і економіки, що розвиваються; країни з різною соціальною структурою, різним політичним устроєм, ресурсним енергетичним потенціалом. Швидкість та масштаби загальних світових трендів несуть у собі як величезні можливості, так і пов'язані з цим ризики; у тому числі необхідність постійної модернізації інфраструктури,

включаючи енергетичну, яка вимагатиме значних інвестицій у майбутньому. Глобальні зміни традиційних ринків та поява нових, перш за все, йдеться про структуру енергетичного ринку, дозволяють підвищувати частки енергетично ефективних та екологічно сучасних джерел енергії.

Ще однією проблемою глобальної безпеки є забезпечення глобальної продовольчої безпеки.

Глобальна продовольча проблема знаходить вираз у формі дефіциту продуктів харчування, що ґрунтується на несприятливих природно-кліматичних умовах, недостатній розвиток продуктивних сил, військових конфліктах, економічних кризах.

Продовольчі системи та глобальна продовольча безпека переживають нині критичний момент. Поєднання впливу глобальної пандемії, тиску кліматичної кризи, високих цін на енергоносії та добрива, а також збройні конфлікти, включаючи жорстоку агресивну війну росії проти України, порушили виробничі та поставальні ланцюги й різко посилили глобальну продовольчу безпеку, особливо для найбільш вразливих верств населення. Серед регіонів і країн, які найбільше страждають від змін клімату та браку продуктів харчування він назвав Північно-Східну Африку, Пакистан, Сомалі [7].

Продовольча проблема вже давно є світовою, а не лише проблемою якоїсь конкретної держави. Багато наукових праць містять інформацію про зв'язок глобальної продовольчої безпеки з національною безпекою на підставі зв'язку соціальної та економічної безпеки, що є ключовими елементами національної безпеки держави. Слід зазначити, що продовольчу безпеку як окрему категорію виділяють та характеризують ряд індикаторів, які носять соціально-економічний характер та значення.

Абсолютна продовольча безпека визначається як виробництво продовольства в одній країні на рівні, що дорівнює або навіть перевищує внутрішній попит і інколи можна вважати, що воно досягає концепції повної самоопитності. Показники відносної продовольчої безпеки стосуються спроможності держави виробляти та постачати те, що потрібно населенню у вигляді продуктів харчування повністю або частково. З цього ми робимо висновок, що концепція продовольчої безпеки стосується необхідності забезпечення населення необхідними продуктами харчування, яке може залежати від співпраці з іншими країнами або лише від самозабезпечення. Пандемія, спричинена Covid-19,

і війна розірвали багато ланцюжків світової системи продовольчої безпеки, а отже відбулися суттєві перебої у безперервному забезпеченні споживачів продуктами харчування за розумними цінами [8].

Таким чином, глобальна продовольча безпека вважається однією з найсерйозніших проблем, що хвилюють світову цивілізацію та країни світу в умовах зростання сучасних глобальних загроз. Одне з важливих завдань, які стоять перед країнами світу – це стійке і стабільне вирішення продовольчої проблеми населення, що постійно зростає та значне збільшення продовольчої доступності в довгостроковій перспективі. Поєднання зусиль щодо забезпечення глобальної продовольчої безпеки, оптимізація діяльності міжнародних організацій у цьому напрямку, моделювання найбільш ефективних способів та механізмів використання існуючих продовольчих ресурсів вважаються одними з пріоритетних напрямів діяльності.

Забезпечення продовольчої безпеки на глобальному рівні, досягнення основних цілей у сфері розвитку та наявності продовольства, послідовної систематизації доступності продовольства, збільшення активності країн світу в цих процесах, розширення виробництва важливих продуктів харчування та харчових продуктів та зміцнення переробної промисловості є важливими умовами розвитку цієї сфери. Велике значення мають соціальні аспекти продовольчої безпеки, важливість наявності продовольства у формуванні середнього класу, вирішення проблем безробіття та бідності, покращення режимів харчування та ліквідація соціальної нерівності у контексті реалій продовольчої доступності. При забезпеченні продовольчої безпеки повинні ретельно контролюватись та враховуватись сучасні технології, пріоритети зміцнення співробітництва країн у контексті зміни клімату, а також адекватні підходи до ефективного використання земельних, водних та інших ресурсів. Слід приділити особливу увагу ролі урбанізації у політиці продовольчої доступності, а також необхідно розглянути прийняття адекватних заходів у цій сфері.

Наступна проблема забезпечення глобальної безпеки є глобальна фінансова безпека.

Фінансова безпека – формує основи для забезпечення глобальної безпеки, оскільки співробітництво держав на регіональному та глобальному рівнях відбувається за самими різними напрямками, серед яких одним із най-

важливіших є торговельно-економічна співпраця, що включає питання фінансово-економічної взаємодії та участі національних систем у міждержавних фінансових системах регіонального та глобального рівнів.

У сучасних умовах прискорення інтеграційних процесів, стрімкого розвитку міжнародних відносин та глобалізації фінансових ринків місце кожної країни у світовій економічній системі визначається рівнем її економічної та фінансової безпеки, тобто економічною самостійністю та фінансовою незалежністю країни, її спроможністю протистояти впливу дестабілізуючих чинників [9].

Системи фінансової безпеки між державами можуть бути співвіднесені як частина і ціле з питаннями концепції міжнародної економічної безпеки, що включає встановлені правила і процеси, які дозволяють всім ринкам (при належній якості національного регулювання) показувати динамічне сукупне зростання без шкоди будь-яким окремим членам міжнародного співтовариства (загальна мета – досягнення спільного пропорційного блага).

Основними завданнями глобальної фінансової безпеки можна визначити наступні: забезпечення стабільності та стійкості глобальної системи фінансових взаємин держав, міжнародних фінансових інститутів та інших суб'єктів господарської діяльності; забезпечення узгодженості економічної політики кожної держави для досягнення найбільшого сукупного ефекту; створення механізму запобігання та нейтралізації можливих системних шоків та кризових явищ; формування форсайт досліджень проблем забезпечення глобальної фінансової безпеки; формування міжнародних нормативно-правових актів із забезпечення глобальної фінансової безпеки.

Ще одним елементом, який впливає на механізми формування глобальної безпеки, є глобальна воєнна безпека.

Повномасштабне вторгнення росії на територію України продемонструвало, що світу слід мати дієві заходи, спрямовані на запобігання та відсіч військової агресії, мати інноваційну зброю, достатню кількість професійних військовослужбовців. Тобто виникла потреба у формуванні дієвих механізмів та інструментів формування воєнної безпеки.

На глобальному рівні основними аспектами воєнної безпеки є руйнування створеної після Другої світової війни системи міжнародної без-

пеки, підвищення рівня невизначеності і непередбачуваності безпекового середовища, яке характеризується: посиленням боротьби за ресурси та міждержавної конкуренції із застосуванням політико-дипломатичних, економічних, інформаційних, воєнних і гібридних інструментів, зокрема економічних важелів впливу, приватних військових компаній, регулярних військ без знаків розрізнення; загостренням конфліктів, спричинених етнічними, релігійними, міграційними, економічними та іншими чинниками; конкуренцією держав у сфері космічних, квантових, інформаційних, кібернетичних, гіперзвукових, біологічних, нано- та інших технологій, розробленням на їх основі систем озброєнь з використанням нових фізичних принципів, робототехніки та новітніх матеріалів, мілітаризацією навколоземного космічного простору; загрозами виникнення надзвичайних ситуацій, зокрема спричинених епідеміями; поширенням міжнародного тероризму та злочинності, загрозою розповсюдження зброї масового ураження [10].

Таким чином, глобальна воєнна безпека є основою забезпечення глобальної безпеки у світі та національних безпеки держав.

Важливим елементом глобальної безпеки є глобальна економічна безпека.

Розвиток глобалізації призводить до таких економічних явищ, як проникність міждержавних кордонів для вільного руху фінансових потоків, переміщення товарів, послуг, технологій, робочої сили, тобто до поширення правових режимів найбільшого сприяння та національного режиму у згаданих сферах. Держави з ринковою економікою зближуються за рівнем цін на товари, прибутковості підприємств та зарплат, зростає число та розмір злиттів компаній у середині держав та на міжнародному рівні. Відбувається приватно-універсалізація ринкових відносин через утвердження єдиних економічних принципів, звичаїв та правових норм для суб'єктів міжнародних економічних відносин, а в результаті – посилення взаємозв'язку та взаємозалежності національних ринків держав.

Водночас, виникають ризики, як для окремих країн, так і для світу в цілому.

Глобальна економічна безпека – це сукупність заходів, спрямованих на забезпечення сталого світового економічного розвитку, метою якого є досягнення максимальної безпеки та високого рівня життя для кожної особистості, незалежно від нації або національності, за умови збереження світу для майбутніх поколінь [11].

Висновки. На сьогодні існує проблема виокремлення та аналізу сучасних глобалізаційних загроз, особливо тих загроз, які виникають внаслідок воєнних дій в Україні, які такі загрози впливають на національні безпеки інших держав.

З'ясовано, що на глобальну безпеку впливають її елементи, зокрема: глобальна екологічна безпека, глобальна соціальна безпека, глобальна продовольча безпека, глобальна енергетична безпека, глобальна інформаційна безпека, глобальна воєнна безпека, глобальна економічна безпека, глобальна фінансова безпека тощо та їх взаємозв'язки з національними безпеками світових країн. Тому потрібно враховувати зазначені елементи при формуванні глобальної безпеки, оскільки вони взаємовпливають та взаємозалежні. Так, екологічна безпека впливає також на економічну та продовольчу безпеку, воєнна безпека, яка передбачає запобігання та мінімізацію воєнних конфліктів у світі, впливає не лише на економічну безпеку, а й екологічну та продовольчу та ін. Енергетична безпека впливає на економіку багатьох країн і несе в собі загрози не лише економічного, а й екологічного характеру.

Список використаної літератури:

1. Боднар А. О., Турченко О. Г. Загрози і моделі системи глобальної інформаційної безпеки. URL: <https://jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/view/8409/8408>
2. Копійка М. В. Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку. *«Політичне життя»*. 2020. № 1. С. 102–109.
3. Ананьїн В.О., Пучков О.О. Інформаційна безпека як складова національної безпеки України. *Гілея: науковий вісник: збірник наукових праць*. 2014. Випуск 85 (6). С. 194–197.
4. Савич В.О. Вплив глобалізації на соціальну безпеку держави. *Науковий журнал «Політик»*. 2020. № 2. С. 163–167.
5. Степаненко Н.О. Вплив глобалізації на соціальну безпеку населення. URL: <http://repository.hneu.edu.ua/bitstream/123456789/19505/1/%D0%A2%D0%95%D0%97%D0%98%20%D0%A1%D1%82%D0%B5%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%9D.%202.pdf>
6. Бохан А.В. Міжнародна екологічна безпека: сучасні виміри та принципи реалізації. *Ефективна економіка*. 2009. № 3. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=42>
7. Глобальна продовольча безпека переживають нині критичний момент, – Блінкен. URL:

- <https://agravery.com/uk/posts/show/globalna-prodovolca-bezpeka-perezivaut-nini-kriticnij-moment-blinken>
8. Таха М. Д., Ляшенко О. Вплив пандемії COVID-19 та війни росії проти України на якість життя в контексті загроз глобальній продовольчій безпеці. *Вчені записки Університету «КРОК»*. 2022. № 2 (66). С. 53–62.
 9. Михайлюк В. В. Еволюція поняття фінансова безпека держави в глобальних умовах розвитку. *Ефективна економіка*. 2014. № 9. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3359>.
 10. Указ Президента України №121/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661>
 11. Фоміна М.В., Мішина І.Г. Глобальна економічна безпека: сутність і тенденції. URL: <http://www.library.donduet.edu.ua/zbirnik-naukovikh-prats-torgivlya-i-rinok-ukrajini.html>

Zahola T. M. Modern problems of ensuring global security in the system of public administration

The research singles out the components of global security, in particular: global environmental security, global economic security, global social security, global food security, global energy security, global information security, global military security, global financial security, and found out that each security in the specified industries are interconnected and mutually influence security measures in other industries. Environmental security also affects economic and food security, military security, which involves the prevention and minimization of military conflicts in the world, affects not only economic security, but also ecological and food security, etc. The rapid development of communication technologies has led to the emergence of a number of new threats to world and national development. Social security of the state is a guarantee of protection of citizens against the influence of external and internal threats. The existence of modern global environmental challenges to mankind has made it necessary to ensure global environmental security, both regionally and internationally, which is an important component of world politics. An energy crisis can threaten not only a single country or continent, but also the entire civilization in general. Therefore, the problems of global energy security are becoming more and more relevant and are widely discussed at international summits of the highest level. The global food problem is expressed in the form of food shortages, which is based on unfavorable natural and climatic conditions, insufficient development of productive forces, military conflicts, and economic crises. Financial security forms the basis for ensuring global security, since the cooperation of states at the regional and global levels takes place in very different directions, among which one of the most important is trade and economic cooperation, which includes the issue of financial and economic interaction and the participation of national systems in interstate financial systems of the regional and global levels. The full-scale invasion of Russia on the territory of Ukraine demonstrated that the world should have effective measures aimed at preventing and repelling military aggression, have innovative weapons, and a sufficient number of professional military personnel. State authorities should form effective mechanisms and tools for the formation of military security.

Key words: *global security in public administration, global environmental security, global economic security, global social security, global food security, global energy security, global information security, global military security, global financial security.*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:340.6

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.1.15>

З. В. Гбур,

професор, доктор наук з державного управління,
професор кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування
Національного університету охорони здоров'я України імені П.Л. Шупика
ORCID ID: 0000-0003-4536-2438

ЗАРОДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ

У статті розглянуті особливості зародження інституту пенсійного забезпечення в Україні та європейських державах. Визначено, що система пенсійного забезпечення в Україні складається з трьох рівнів: солідарна система; накопичувальна система (повинна запрацювати з 2023 року); система недержавного пенсійного забезпечення. Виділено особливості пенсійного забезпечення в Україні. Виявлено, що опираючись на сучасні особливості інституту пенсійного забезпечення в Україні, існує нагальна необхідність реформувати пенсійну систему України відповідно до європейських стандартів та шукати кредитні можливості на основі результатів провідних країн світу у проведенні таких реформ. Проаналізовано досвід Німеччини щодо зародження пенсійного забезпечення та визначено, що сучасний стан функціонування інституту пенсійного забезпечення Німеччини працює за розрахунковою системою – пенсійні виплати виплачуються з внесків, які збираються з працюючих. Розкрито особливості пенсійної системи Великої Британії та визначено, що вона визначає три основні способи формування пенсії – це державна пенсія, трудові пенсії та персональні пенсії. Висвітлено особливості системи пенсійного забезпечення Італії та визначено, що зараз пенсійна система Італії перебуває в кризовому стані. Встановлено, що поточна французька пенсійна система є розрахунковою системою, яка, таким чином, передбачає, що річні пенсії фінансуються за рахунок внесків на соціальне страхування, сплачених працівниками, які працюють у тому самому році. Виділено особливості системи пенсійного забезпечення Польщі. З'ясовано, що запровадження загальнообов'язкової системи накопичувального пенсійного страхування з урахуванням такого досвіду та реформування української пенсійної системи сприятиме створенню цілісної багаторівневої системи пенсійного забезпечення.

Ключові слова: пенсійне забезпечення, пенсія, реформа, досвід, трудова діяльність, населення.

Постановка проблеми. Пенсійна система кожної країни є системою соціального захисту громадян, що фінансується шляхом економічного примусу та добровільного впливу на громадян. Залежно від рівня розвитку ринкової економіки визначальну роль у пенсійному забезпеченні відіграють «солідарні» (обов'язковість сплати внесків) та добровільні пенсії.

Через низький рівень пенсій в країні, як правило, доводиться кардинально змінювати цю систему. Перешкоди в соціальній сфері постій-

но зростають, видатки державного бюджету збільшуються і тільки пенсійні виплати мінімальні. Пенсійне забезпечення в силу своїх соціально-економічних особливостей можна вважати одним із основних чинників національної безпеки кожної країни, зокрема і України. У кожній державі пенсійна система є особливою ланкою, яка безпосередньо впливає на захист працюючих громадян та осіб, які перебувають на їхньому утриманні, від втрати заробітку в разі втрати працездатності у зв'язку зі

старістю, інвалідністю або втратою засобів до існування. Однак, враховуючи реалії сьогодення, слід відзначити, що в Україні система пенсійного забезпечення потребує постійного вдосконалення та управління соціальними, економічними, фінансовими та регуляторними викликами, що, зі свого боку, вимагає вивчення особливостей зародження інституту пенсійного забезпечення для підвищення ефективності реалізації фундаментальної пенсійної реформи. Такі питання є особливо актуальні на тлі останніх подій, які відбуваються в Україні, і зумовлюють тематику цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням питань пенсійного забезпечення в Україні з позиції особливостей реформування займається небагато науковців.

Зокрема Сокурєнко О. наголошує, що найважливішою проблемою нинішньої пенсійної системи є соціальна проблема, а саме те, що нинішня допенсійна система є соціально несправедливою, особливо щодо найбідніших верств населення. Крім того, нинішня пенсійна система є економічно несправедливою та фінансово неспроможною, що, зі свого боку, відображає економічні проблеми, адже надто високі пенсійні внески створюють додаткове навантаження на економіку [1, с. 95].

Ніколіна І. розглядає державне управління системою пенсійного забезпечення в контексті сталого розвитку з позиції закордонного досвіду та зауважує, що вирішення проблем пенсійного забезпечення на індивідуальному рівні системи пенсійного забезпечення України, особливо недержавних пенсій, торкається всіх видів пенсійного страхування населення. На думку вченої, моделювання можливих шляхів удосконалення сучасної пенсійної системи України та впровадження найбільш оптимальної моделі має ґрунтуватися на врахуванні реальних соціально-економічних і політичних умов, підтримці з боку різних інститутів громадянського суспільства, груп населення та юридичних осіб, розробці цільових взаємопов'язаних антикорупційних програм в усіх сферах розвитку суспільства загалом [2, с. 210–211].

Дяконова І. та Пахненко О., аналізуючи сучасний стан пенсійної системи в європейських державах, виділяють такі основні аспекти, за якими можна визначити напрями розвитку та реформування пенсійної системи України, а саме: 1) у більшості європейських країн оптимальним способом нейтралізації впливу нега-

тивних чинників на фінансову стабільність пенсійних систем та достатність пенсійних виплат є підвищення пенсійного віку; 2) хоча структура недержавного пенсійного забезпечення суттєво відрізняється в деяких європейських країнах, недержавні пенсії складають найбільшу частку структури недержавного пенсійного забезпечення в більшості країн за типом фінансового посередника [3, с. 641–642].

Козак Т. стверджує, що інтеграція української пенсійної системи до європейської та світової пенсійних систем повинна бути спрямована на певні напрямки: адаптація структури до успішних пенсійних систем світу; інформаційно-технічна допомога; відповідність інвестиційної спрямованості страхового накопичувального фонду, для кожного з яких необхідно вжити ряд заходів [4, с. 120]. Дослідження вчених дають можливість зазначити, що питання зародження інституту пенсійного забезпечення достатньо не вивчені і потребують проведення додаткового дослідження.

Метою наукової статті є висвітлення особливостей зародження інституту пенсійного забезпечення в Україні та європейських державах.

Виклад основного матеріалу. У ході розкриття мети дослідження варто наголосити на тому, що Україна перейняла трирівневу пенсійну систему від європейських країн. Так, у 2003 році було прийнято Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 09.07.2003 № 1057-IV [4], яким визначено запровадження трирівневої пенсійної системи в Україні, одна на практиці така пенсійна система досі не створена, що є значним тягарем Пенсійного фонду України, адже накладає на цей орган додаткове навантаження, оскільки пенсії виплачуються, а дефіцит бюджету зростає.

Окрім цього, в той же день Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV [6], відповідно до якого система пенсійного забезпечення складається з трьох рівнів: 1) солідарна система; 2) накопичувальна система (повинна запрацювати з 2023 року); 3) система недержавного пенсійного забезпечення. Більшість громадян України отримують пенсії за солідарною системою, оскільки накопичувальна система ще не повноцінно запрацювала.

Інститут пенсійного забезпечення визначає такі види пенсійних виплат за солідарною пенсійною системою: 1) пенсія за віком; 2) пенсія

по інвалідності (зокрема й каліцтва, не пов'язаного з роботою, чи інвалідності з дитинства); 3) пенсія у зв'язку з втратою годувальника.

Проте варто розрізняти пенсійні виплати та пенсійні системи. Адже пенсія може бути лише одна, якщо людина має право на пенсію на різних рівнях системи. З 2021 року пенсійний вік для жінок буде підвищено до 60 років, щоб вік і правила виходу на пенсію були однаковими для чоловіків і жінок. Водночас зрівняли страховий стаж у старості для чоловіків і жінок. Відповідно до законодавчих змін, з кожним роком поступово збільшуються правила нарахування страхового стажу за рік. Якщо у 2022 році мінімальний страховий стаж становив 29 років, то у 2028 році він збільшиться до 35 років. У призначенні такої пенсії може бути відмовлено лише за наявності трьох умов: відсутності необхідного стажу, недосягнення встановленого віку або непідтвердженої належності до пільгової категорії.

Що стосується пенсії по інвалідності, то люди, які повністю або частково втратили працездатність, можуть розраховувати на адекватну пенсію. Вона призначається незалежно від того, коли настала інвалідність (під час роботи, до прийняття на роботу чи після звільнення). Пенсія у зв'язку з втратою годувальника виплачуються непрацездатним членам сім'ї померлого годувальника, якщо на момент смерті годувальник мав страховий стаж, необхідний для отримання допомоги. Акцентуючи увагу на накопичувальній пенсійній системі, то цей механізм накопичення пенсій в Україні ще не запрацював, але очікується, що він запрацює з 2023 року. Накопичувальна пенсійна схема – це обов'язкові щомісячні внески (спочатку 2%, поступово збільшуючись до 7%) до окремих недержавних пенсійних фондів та/або накопичення із заробітної плати. Крім того, солідарна пенсійна система продовжить функціонувати паралельно з накопичувальною системою, яка буде обов'язковою для всіх працюючих громадян віком від 18 до 35 або 50 років (вік ще не визначено). Після обов'язкового періоду внески є абсолютно добровільними, і люди можуть продовжувати інвестувати в цю систему. Запровадження обов'язкового накопичувального рахунку необхідне для реформування пенсійної системи. Це пов'язано з тим, що через демографічні чинники менше людей (принаймні офіційно) працюють і сплачують соціальні внески, відповідно менше коштів надходить до державного бюджету.

Щодо недержавного пенсійного забезпечення, то додаткова недержавна пенсія може бути призначена додатково до будь-якої державної пенсії. Недержавна пенсійна система – це додаткове нарахування пенсії за рахунок добровільних внесків працівників і роботодавців. Хоча це головна відмінність від накопичувальної системи, недержавні пенсії також відрізняються можливими установами, що виплачують кошти. Інституціями недержавної пенсійної системи можуть бути:

1) Недержавний пенсійний фонд через укладення пенсійних контрактів;

2) страхові компанії через страхування довічної пенсії, ризику настання інвалідності або смерті учасника фонду;

3) банки через депозитні пенсійні рахунки для накопичення пенсій.

Потрібно відзначити, що Недержавний пенсійний фонд – це спеціалізована фінансова установа, яка виділяє кошти на додаткові недержавні пенсії та виплачує пенсійні виплати учасникам фонду [7].

На цьому тлі, опираючись на сучасні особливості інституту пенсійного забезпечення в Україні, існує нагальна необхідність реформувати пенсійну систему України відповідно до європейських стандартів та шукати кредитні можливості на основі результатів провідних країн світу у проведенні таких реформ. При цьому потрібно не копіювати зарубіжний досвід, а застосовувати окремі його аспекти та обов'язково враховуючи специфіку економіки країни, демографічну ситуацію в країні, а також менталітет і традиції країни. Тому, виходячи із такого завдання, важливо розкрити особливості зародження інституту пенсійного забезпечення у зарубіжних країнах, однак, тут потрібно орієнтуватися на досвіді провідних європейських країн.

Акцентуючи увагу на досвіді Німеччини, доцільно зауважити, що особливістю німецької пенсійної системи є обов'язкове пенсійне страхування. Сучасний стан функціонування інституту пенсійного забезпечення Німеччини працює за розрахунковою системою – пенсійні виплати виплачуються з внесків, які збираються з працюючих. Натомість платники внесків отримують право на пенсію за віком, яку потім можуть отримати, будучи пенсіонерами. У Німеччині така система пенсійного забезпечення є недосконалою, оскільки кількість пенсіонерів зростає, а кількість платників внесків зменшується, що особливо пов'язано із демо-

графічними змінами в країні. Також в Німеччині не існує законодавчого обов'язку для самозайнятих осіб мати пенсійне страхування. Державні службовці мають особливе становище і не зобов'язані сплачувати обов'язкові пенсійні внески, оскільки у старості вони отримують пенсію від держави. Вік виходу на пенсію в Німеччині зараз становить 67 років, а до 2012 року він становив 65 років. Також можливий достроковий вихід на пенсію у віці 63 років, але з відрахуванням 0,3 відсотка за кожен місяць недосягнення пенсійного віку. Пенсійно-застраховані особи, які більше не можуть працювати за станом здоров'я, як правило, мають право на пенсію за зниженою працездатністю. Окрім повної пенсії по інвалідності, можлива також пенсія по частковій інвалідності. Розмір цієї пенсії залежить від випадку до випадку, але загалом він не дуже високий. У разі втрати годувальника утриманці, який сплачував пенсійні внески, мають право отримувати цю пенсію. Право на участь мають неповнолітні повні або напівсироти, а також вдови та вдівці [8].

Підсумовуючи огляд особливостей зародження інституту пенсійного забезпечення в Німеччині доцільно відзначити, що сьогодні пенсійна система в цій державі покликана гарантувати, що люди продовжуватимуть мати дохід після закінчення трудового життя. Крім того, демографічні зміни створюють серйозні проблеми для пенсійної системи Німеччини, оскільки все менше і менше вкладників повинні фінансувати пенсії все більшої кількості пенсіонерів. Тим не менше пенсійна система.

Пенсійна система Великої Британії виокремлює три основні способи формування пенсії – це державна пенсія, трудові пенсії та персональні пенсії. Державна пенсія надається урядом, право на отримання якої залежить від внесків національного страхування та віку. Так, державна пенсія надається тоді, коли є досягнуто пенсійний вік. Сума державної пенсії залежить від внесків у Національне страхування. Трудові пенсії встановлюються роботодавцями та включають плани з визначеними виплатами та плани з визначеними внесками. У Великій Британії існує два основних типи трудових пенсій: 1) схеми з визначеною виплатою (також відомі як пенсії з останньої зарплати, вони гарантують певний дохід на пенсії на основі зарплати та років роботи у роботодавця); 2) схеми з визначеним внеском (у цих планах працююча особа і роботодавець роблять внески у пенсійні накопичен-

ня, а потім ця сума інвестується; розмір пенсії залежить від суми внесків та ефективності інвестицій). Персональні пенсії – це незалежно керовані приватні схеми, які включають пенсії зацікавлених осіб і особисті пенсії. Персональні пенсії у Великій Британії – це індивідуальні пенсійні схеми, як правило, плани з визначеними внесками, доступні будь-кому, включно з самозайнятими особами. Вони розроблені, щоб допомогти людям заощаджувати гроші на пенсію та пропонують гнучкість щодо внесків та варіантів інвестування. Зазвичай ними керують страхові компанії, банки чи інвестиційні компанії. Є можливість вибирати з різних варіантів інвестування [9].

В Італії існують різні типи пенсій залежно від особи, яка має до них доступ: 1) ті, хто припинив роботу через вік або сплату внесків (пенсії за віком або вислугу років); 2) ті, хто втратив працездатність через втрату працездатності (пенсії по інвалідності); 3) особи, що ніколи не були частиною робочої сили, а є членом сім'ї померлих осіб, які працювали (пенсії у зв'язку з втратою годувальника); 4) особи, які не мають жодного доходу та не можуть працювати (соціальні пенсії). Варто відзначити і те, що зараз пенсійна система Італії перебуває в кризовому стані з кількох причин. Серед основних: 1) ВВП Італії сповільнився, а державні фінанси недостатні для пенсійного забезпечення; 2) кількість працюючих дедалі більше скорочується порівняно з кількістю пенсіонерів; 3) очікувана тривалість життя була нижчою колись, ніж зараз, тому для виходу на пенсію було потрібно менше років внесків, а сьогодні є пенсіонери, які живуть на пенсії довше, ніж в роботі [10].

Поточна французька пенсійна система є розрахунковою системою, яка, таким чином, передбачає, що річні пенсії фінансуються за рахунок внесків на соціальне страхування, сплачених працівниками, які працюють у тому самому році. Розмір місячної пенсії залежить від різних чинників, у тому числі тривалості трудового стажу, що обчислюється щоквартально, віку початку кар'єри та розміру заробітної плати, який розраховується по-різному залежно від того, чи працював громадянин у державній чи приватній сфері. Чинна пенсійна система також передбачає необхідність 42-річного страхового стажу для отримання повної пенсії. Отже, нинішній середній пенсійний вік є вищим за встановлений законодавством і збігається з 62 роками та 4 місяцями. Планується законодавчо, що

з 2027 року для отримання повної пенсії необхідно мати 43 роки стажу. Однак, люди, які виходять на пенсію у 67 років, автоматично отримають повну пенсію (без знижки) навіть без стажу роботи 43 роки [11].

Що стосується пенсійної системи Польщі, то у листопаді 2016 року Сейм Польщі прийняв закон, згідно з яким з 1 жовтня 2017 року пенсійний вік знизився до 60 років для жінок і 65 років для чоловіків. Це було чи не найгірше рішення уряду, яке мало низку негативних соціально-економічних наслідків. Однак, були пропозиції збільшити пенсійний вік для жінок і зрівняти його для обох статей. Сучасна структура пенсійної системи в Польщі є результатом реформи 1999 року. Пенсійна реформа 1999 року була однією з чотирьох реформ, запроваджених на той час урядом. Однак до того, як реформа вступила в силу, у Польщі діяла розрахункова система з визначеною виплатою. Це означає, що на розмір пенсії за віком впливав заробіток у вибрані роки (так звана база нарахування пенсії), а також стаж і базова сума. Базовою величиною найчастіше була середня заробітна плата в економіці за вирахуванням внесків на соціальне страхування за рік, що передував розрахунку. Одна з двох частин пенсійної виплати, тобто соціальна частина пенсії становила 25 відсотків базової суми. До цього додалася друга частина пенсії, яку зазвичай називали стажувальною частиною, яка розраховувалась, виходячи з бази нарахування пенсії [12].

Таким чином, вивчення особливостей зародження інституту пенсійного забезпечення у проаналізованих європейських державах, засвідчує, що у більшості пенсійний вік однаковий. Що стосується віку виходу на пенсію, то для чоловіків є менші відмінності, а для жінок – значно більші. Однак, зараз у цих державах спостерігається тенденція до вирівнювання пенсійного віку чоловіків і жінок. Причиною цього є підвищення пенсійного віку для жінок та чоловіків. Беручи до уваги досвід європейських держав щодо зародження інституту пенсійного забезпечення, доцільно відзначити, запровадження загальнообов'язкової системи накопичувального пенсійного страхування з урахуванням такого досвіду та реформування української пенсійної системи сприятиме створенню цілісної багаторівневої системи пенсійного забезпечення. Нова пенсійна система, особливо накопичувальна частина, яка передбачена законодавством, але ще не запрацювала повноцінно, буде спрямо-

вана на сприяння економічній самостійності громадян та відповідальності за матеріальний добробут громадян після виходу на пенсію. Це має на меті змусити людей задуматися про те, що вони отримають після закінчення трудової діяльності, і привернути увагу роботодавців до контролю за належною сплатою страхових коштів до пенсійних фондів.

Висновки. Таким чином, результати проведеного дослідження дозволили відзначити, що є багато корисних підходів із європейського досвіду. Проте, без урахування специфічних соціально-економічних, політичних, психологічних та інших особливостей і умов кожної з держав, окремі моделі механічного запозичення та механізми соціального захисту населення та пенсійного забезпечення, не можуть дати позитивних результатів, якщо їх впровадити в українську систему пенсійного забезпечення. Це пояснюється тим, що державна політика має бути максимально збалансованою, щоб необдумані та поспішні рішення не призвели до розчарування населення пенсійною реформою. Усе це дає поштовх для подальших досліджень щодо пошуку оптимальних та ефективних рішень, які дозволять суттєво покращити соціальний захист громадян у нашій державі.

Список використаних джерел

1. Сокурченко О. А. Деякі аспекти пенсійного забезпечення в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2021. № 54, том 1. С. 94–96.
2. Ніколіна І. Державне управління системою пенсійного забезпечення в контексті сталого розвитку: закордонний досвід. *Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України* : зб. наук. пр. IX Міжнар. наук.-практ. конф. 2021, м. Вінниця. С. 199–213.
3. Дяконова І. І., Пахненко О. М. Державне та недержавне пенсійне забезпечення в країнах ЄС: висновки для України. *Інфраструктура ринку*. 2019. Випуск 31. С. 637–643.
4. Козак Т. М. Напрями інтеграції системи пенсійного забезпечення України до європейської та світової пенсійної системи. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 4. С. 116–121.
5. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 09.07.2003 № 1057-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/sh#Text>
6. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/sh#Text>

7. Пенсійне забезпечення: які види пенсії можна оформити. URL: <https://kosht.medensii-mozhna-oformyty/>
8. So funktioniert das Rentensystem in Deutschland. URL: <https://www.americanexpress.hland-2478>
9. Plan your retirement income. URL: <https://www.gov.uk/plan-retir-pensions>
10. Cos'è un sistema pensionistico e come funziona quello italiano? URL: <https://www.geopop.it/cose-un-sistema-pensionistico-e-come-o-italiano/>
11. Projet pour l'avenir du système de retraites : ce qu'il faut retenir. URL: <https://www.gouvernement.fr/actualite/projet-pour-lavenir-du-e-quil-faut-retenir>
12. System emerytalny w Polsce wymaga naprawy [RAPORTOG]. URL: <https://obserwatorgospodarczy.pl/2023/02/15lny-w-awy-raport-og/>

Gbur Z. V. The origin of the pension fund institute in Ukraine and European countries

The article deals with the peculiarities of the origin of the pension provision institution in Ukraine and European countries. It is determined that the pension system in Ukraine consists of three levels: a solidarity system; a funded system (to be launched in 2023); and a non-state pension system. The article highlights the peculiarities of pension provision in Ukraine. It is revealed that, based on the current features of the pension provision institution in Ukraine, there is an urgent need to reform the pension system of Ukraine in accordance with European standards and to seek credit opportunities based on the results of the leading countries of the world in carrying out such reforms. The author analyzes the experience of Germany in the development of pension provision and determines that the current state of functioning of the German pension institution operates on a pay-as-you-go basis – pension benefits are paid from contributions collected from employees. The peculiarities of the UK pension system are disclosed and it is determined that it determines three main ways of forming a pension: state pension, labor pension and personal pension. The peculiarities of the Italian pension system are highlighted and it is determined that the Italian pension system is currently in crisis. It is established that the current French pension system is a pay-as-you-go system, which, therefore, provides that annual pensions are financed by social security contributions paid by employees working in the same year. The peculiarities of the Polish pension system are highlighted. It is found that the introduction of a compulsory funded pension insurance system, taking into account this experience and reforming the Ukrainian pension system, will contribute to the creation of an integrated multi-level pension system.

Key words: pension provision, pension, reform, experience, labor activity, population.

К. Д. Ніколаєв<https://orcid.org/0000-0003-0404-6113>

кандидат сільськогосподарських наук, доцент,
здобувач кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональної Академії управління персоналом

С. В. Чуб<https://orcid.org/0009-0001-3703-9414>

здобувач кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ОСОБЛИВОСТІ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті розглянуто питання щодо визначення сутності особливостей прийняття управлінських рішень у сфері національної безпеки України. Обґрунтовано актуальність теми дослідження. Метою дослідження ставилося визначення особливостей прийняття управлінських рішень у сфері національної безпеки. У статті проаналізовані останні дослідження вітчизняних та зарубіжних авторів з проблематики державного управління щодо аналізу особливостей державно-управлінських рішень. Проаналізувати процеси, які впливають на затвердження управлінських рішень в сучасних реаліях. Особливу увагу зосереджено на розборі розуміння та функціях управлінських рішень. Проведений аналіз попередніх наукових досліджень щодо механізмів з прийняття державно-управлінських рішень, визначив відсутність єдиної думки в учених із зазначеного актуального питання. Охарактеризовано стадії прийняття державно-управлінських рішень. Наукова стаття відображає важливість прийняття вчасних державно-управлінських рішень загалом та в період воєнного стану зокрема зокрема. В умовах нестабільної ситуації в країні питання ефективних управлінських рішень та контролю за їх виконанням почали всебічно вивчатись та досліджуватись, а також розроблялись відповідні законопроекти для їх регулювання. Узагальнено, що державно-управлінські рішення – це результат здійсненого вибору органом публічної влади найкращої з доступних альтернатив управлінського впливу, що здійснюється на об'єкт управління. У статті проведено аналіз державно-управлінських рішень як інструменту контролю у національній безпеці в Україні, а також зроблено висновок щодо важливості ефективного державного управління та якісних державно-управлінських рішень як невід'ємної його частини. Однак в умовах воєнного часу є необхідність в постійному удосконаленні та підвищенні ефективності державного управління саме через суть прийнятих державно-управлінських рішень.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, державно-управлінські рішення, національна безпека, процес прийняття рішень.

Постановка проблеми. Згідно Стратегії національної безпеки України перевагою в національних інтересах держави є захист прав, свобод і законних інтересів громадян України, забезпечення незалежності й державного суверенітету, суспільний розвиток. На сьогодні є значні недоліки в прийнятті-державно-управлінських рішень та зокрема в комунікаціях між складовими частинами державно-управлінських процесів, які спричинені негативним

впливом існуючих загроз національній безпеці України, викликаних військовою агресією Росії та масовим порушенням прав і свобод людей. Фокус, який направлений на сферу безпеки і оборони допомагає в реалізації визначених пріоритетів. Загалом, на сьогодні, розбудова безпекових структур і вдосконалення механізмів державного управління щодо забезпечення національної безпеки є актуальним науковим завданням.

Також, актуальність цієї статті визначається наступними факторами:

- розвиток технологій, зокрема кіберзагрози та кібератаки, що потребує постійного аналізу та реагування з боку органів національної безпеки;
- аналіз та прийняття належних рішень щодо їхнього запобігання та управління, що є надзвичайно важливим завданням;
- зростання значущості інформаційних кампаній та маніпуляцій, що стосуються національної безпеки, що вимагає спеціалізованого аналізу та рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Розуміння основ щодо прийняття державно-управлінських рішень є важливою складовою в інформаційній безпеці нашої країни. Оскільки, зростання та розвиток національної безпеки – актуальна наукова та практична проблема для України. Наукові дослідження, які пов'язані із процесом ухвалення управлінських рішень у сфері публічного управління, які сприяють національній безпеці присвячена ціла низка праць. Методики прийняття владних рішень загалом та в умовах загрози національній безпеці України досліджували такі науковці: В.І. Андріяш, В.Д. Бакуменко, О.Г. Барило, Н.І. Березовська, В.А. Василенко, Н.О. Іванченко, О.В. Карагодін, М.М. Макаренко, О.О. Молчанський, В.С. Нікіфоренко, Ю.Є. Петруня, С.П. Потеряйко, Г.П. Ситник, О.А. Таньчук, В.М. Фурашев, Р.С. Яковчук та ін. Хочеться звернути увагу на різновекторність та неповноту викладу наукових досліджень щодо сутності механізмів державного управління, які забезпечують прийняття обґрунтованих управлінських рішень в умовах загрози національній безпеці.

Виклад основного матеріалу дослідження. Варто зазначити, що на ухвалення управлінських рішень в Україні суттєво впливають політичний і ціннісний аспекти суспільного життя. Відзначається, що послідовність в ефективності управлінських рішень та дій проявляється в їх залежності переважно від характеру управлінських ситуацій, від організаційних умов, в яких приймаються рішення та здійснюються управлінські дії, а також від особистих характеристик і стану управлінців та публічних службовців. Звичайно, чим складніша і масштабніша державна проблема, (що особливо спостерігається в умовах воєнного стану) чим гірші умови організації роботи

управлінських кадрів, чим нижча їх кваліфікація і менший досвід, чим менше вони зацікавлені в результатах своєї праці, тим менше шансів отримати ефективні державно-управлінські рішення.

З точки зору нашого дослідження будемо робити акцент на процесуальних особливостях державно-управлінських рішень. З наукової точки зору, Г. Ситник розглядає державно-управлінські рішення як «процес виконавчо-розпорядчої діяльності, спрямований на встановлення певних правил поведінки органів, організацій, посадових осіб і громадян [7, с. 218], що направлений на досягнення державних цілей. З цим погоджується В. Нікіфоренко, проте акцент робить на іншому: «державно-управлінські рішення – це система узгоджених дій і функцій органів державної влади, спрямованих на досягнення державних цілей» [3, с. 194].

Тож роблячи аналіз визначення «державно-управлінське рішення» відзначають такі особливості:

- спрямованість на вирішення проблем державного рівня;
- прийняття вищими або центральними органами державної влади;
- належність до державно-управлінських відносин (є їх складовими елементами);
- оформлення у вигляді законодавчих та інших нормативно-правових актів, політичних рішень (доктрини, стратегії, концепції, державна політика, державний бюджет), програмно-цільових документів (програм, проектів, сценаріїв, планів), організаційно-розпорядчих рішень (розпоряджень, доручень тощо);
- формування на їх основі державно-управлінських впливів;
- обов'язковість для виконання всіма передбаченими в них особами, органами державної влади;
- першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами [4].

Важливе доповнення у розуміння управлінських рішень вносить дослідниця І. А. Семенець-Орлова, яка пояснює, що процес прийняття рішення в організації складається з декількох стадій:

- 1) визнання необхідності рішення, сприйняття та визнання проблеми, інтерпретація і формулювання проблеми, визначення критеріїв успішного рішення;
- 2) розроблення рішення, альтернатив, оцінювання альтернатив, вибір альтернатив;

3) організація, зокрема виконання рішення, аналіз і контроль виконання рішення, зворотний зв'язок і коригування [6].

Управлінське рішення є складовою частиною процесу управління, а механізм його реалізації – вагомий фактор досягнення цілей управління, що відзначає дослідник Бакуменко.

Відзначимо, вимоги, які потрібно враховувати при прийнятті управлінських рішень (Рис. 1).

Управлінське рішення повинно бути сформульоване чітко та містити наступні пункти:

- а) способи та засоби виконання;
- б) необхідні ресурси;
- в) строки виконання по кожній із позицій;
- г) конкретних виконавців;
- г') форми контролю та обліку проміжних і кінцевих результатів;
- д) порядок взаємодії виконавців;

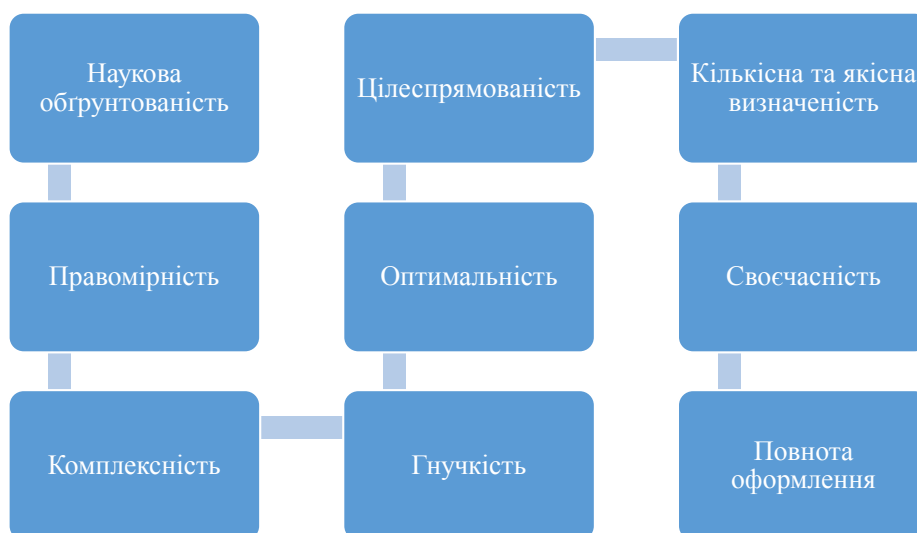


Рис. 1. Вимоги, які потрібно враховувати при прийнятті управлінських рішень [2]

е) правомірність документів, які можуть бути одержані про хід виконання рішення та інші. [2]

При формулюванні державно-управлінських рішень потрібно спиратись також на їх загальновідомі функції (Рис. 2).

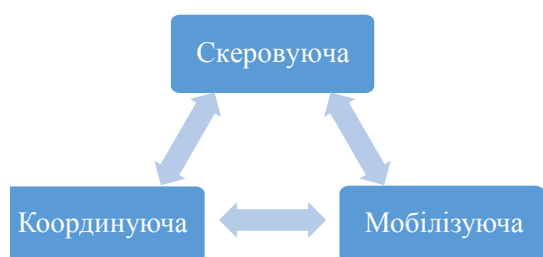


Рис. 2. Функції державно-управлінських рішень

Знаючи основи можна відокремити такі основні стадії у прийнятті державно-управлінських рішень (Рис. 3):

Тож підсумуємо і зазначимо, що прийняття управлінських рішень, складається з самої розробки та оцінки всіх можливих управлінських рішень та обрання найбільш правильних напрямків дій. Здійснюється відбір критеріїв

вибору оптимального рішення та приймається найкращий його варіант. Ключовими критеріями щодо прийняття управлінських рішень є відповідність управлінського рішення переліку вимог, зокрема, прийняте рішення має бути всебічно обґрунтованим, повинно бути своєчасним, характеризуватись повнотою змісту, повинно мати збалансованість прав і базуватись на відповідальності управлінця на кожному рівні, бути погодженим з рішеннями, що прийняті раніше [10].

Проте варто зважати, що ухвалення та реалізація управлінських рішень в органах державної влади в умовах воєнного стану має певні особливості та механізми щодо здійснення. Правові засади впровадження управлінських функцій органами державної влади в умовах війни визначені в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» [1]. Згідно Закону України «Про правовий режим воєнного стану» державні органи влади, зокрема Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Президент України та інші керуються Конституцією України, цим законом та іншими законами

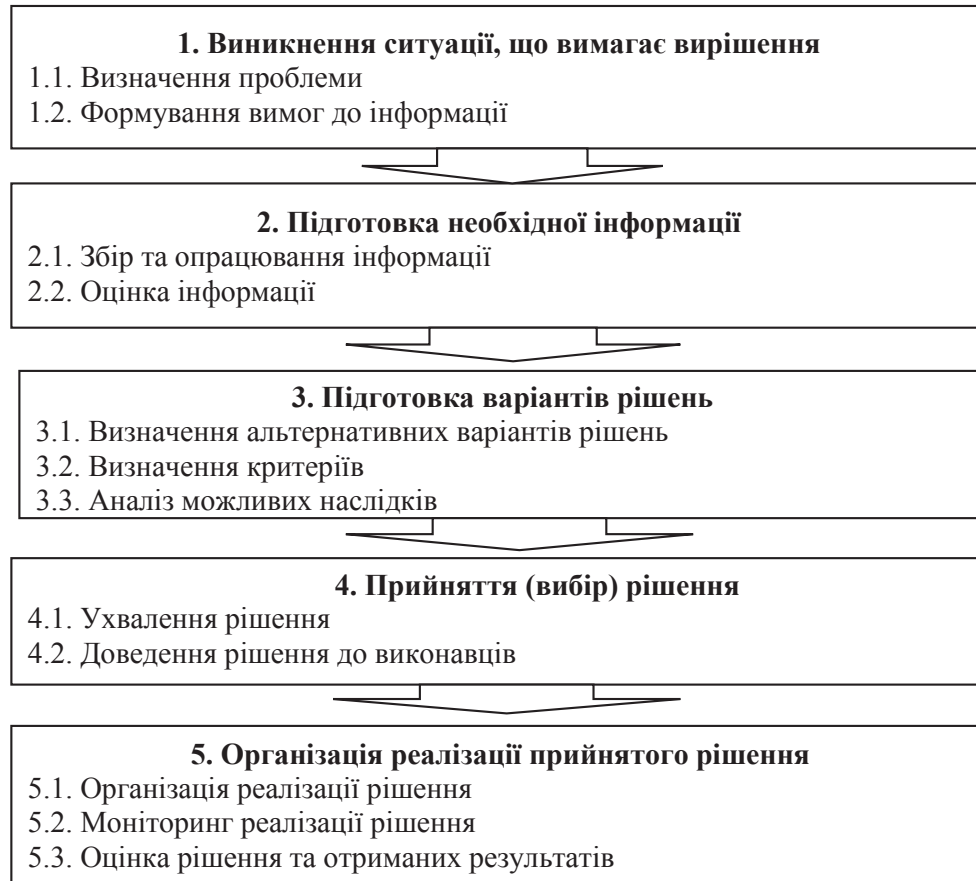


Рис. 3. Основні стадії прийняття державно- управлінських рішень [8]

України [5]. Нормативно-правова база діяльності державних органів влади під час загрози національній безпеці України почала формуватися незадовго до початку війни. У 2020 р. Президент України затвердив Стратегію національної безпеки України [9], в якій перелічено можливі загрози національній безпеці та інтересам громадян України, де було визначено шляхи реформування і розвитку сектору безпеки та оборони. Окремим пунктом у Стратегії визначено завдання щодо зростання боєздатності та боєготовності Збройних Сил України та інших органів сил оборони.

Висновки. Підсумовуючи, відзначимо, що державно-управлінські рішення – це результат здійсненого вибору органом публічної влади найкращої з доступних альтернатив управлінського впливу, що здійснюється на об'єкт управління. Характерними особливостями державно-управлінських рішень є те, що вони вирішують проблеми та конфлікти державного рівня, приймаються державними органами, оформляються законодавчими актами, і є обов'язковими для виконання усіма учасни-

ками правових відносин. Однозначно, що процес розробки, ухвалення та здійснення владних управлінських рішень в органах публічної влади є дуже багатограним для національної безпеки України. Адже передбачає взаємозв'язок суб'єктів господарювання та суб'єктів владних повноважень на різних рівнях. Під час розробки управлінських рішень здійснюється пошук, збір, аналіз та оформлення актуальної інформації, виявляються проблеми, які необхідно вирішити. Під час прийняття рішень вирішуються відповідні управлінські ситуації.

З метою підвищення ефективності державно-управлінських рішень необхідно:

– під час розроблення державно-управлінських рішень застосувати методи прогнозування, врахування можливих ризиків та сучасні прикладні аналітичні методики.

Список використаної літератури:

1. Вертикаль влади в умовах воєнного стану. Які права у військової адміністрації? URL: <https://everlegal.ua/vertikal-vlady-v-umovakh-voennogostanu-yaki-prava-u-viyskovoyi-administratsiyi>

2. Ковальчук О.С. Особливості прийняття управлінських рішень в умовах організаційного розвитку. *Актуальні проблеми психології* : зб. наукових праць Інституту психології імені Г.С. Костюка НАПН України. URL: [https://lib.iitta.gov.ua/2500/1/%D0%9A%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D1%87%D1%83%D0%BA30\(1\).pdf](https://lib.iitta.gov.ua/2500/1/%D0%9A%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D1%87%D1%83%D0%BA30(1).pdf)
3. Нікіфоренко В.С. Особливості прийняття державно-управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки. *Прикарпатський юридичний вісник*: зб. наук. пр. Одеса : Гельветика, 2018. Вип. 2 (23) Т. 3. С. 194–198.
4. Прийняття управлінських рішень: організаційно-психологічний аспект : навч. посіб. / М. М. Білинська, Ю. В. Ковбасюк. К. : НАДУ, 2011. 232 с.
5. Про правовий режим воєнного стану : Закон України № 2259-IX від 40 12.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
6. Семенець-Орлова І. А. Вибір управлінських рішень у процесі запровадження освітніх змін. *Розвиток системи державного управління в Україні*. № 4(59), 2017. URL: www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-4/doc/1/02.pdf.
7. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник. Київ : НАДУ, 2012. 544 с.
8. Теоретичні основи забезпечення якості прийняття управлінських рішень в умовах європейської інтеграції. Харків, 2020. URL: https://mmgh.kname.edu.ua/images/NAUKA/2020_.pdf
9. Семенець-Орлова, І. А. (2015). Державне управління освітніми змінами: наукові категорії, методологія та актуальна проблематика досліджень на основі досвіду України та США *Університетські наукові записки*, (1), 302–311.
10. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію воєнної безпеки України» № 121/2021 (2021). URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-376616>.
11. Фурашев В.М. Сутність та визначення поняття «рішення». *Правова інформатика*. 2013. № 1(37). С. 49–55.
12. Radchenko, O., Kriukov, O., Kovach, V., Semenets-Orlova, I., Zaporozhets, A., Kostenko, V. (2023). Mental and Value Features of Ukrainian Society in the Context of “Civilizations Clash” as the Main Object of Information War in Ukraine. In: Radchenko, O., Kovach, V., Semenets-Orlova, I., Zaporozhets, A. (eds) *National Security Drivers of Ukraine. Contributions to Political Science*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-33724-6_18.
13. Radchenko, O., Kovach, V., Radchenko, O., Kriukov, O., Sydorchuk, L., Sharov, P., & Semenets-Orlova, I. (2021). Principles of natural capital preservation in the context of strategy of state environmental safety. In *E3S Web of Conferences* (Vol. 280, p. 09024). EDP Sciences.
14. Semenets-Orlova, I., Klochko, A., Tereshchuk, O., Denisova, L., Nestor, V., & Sadovyi, S. (2022). Special Aspects of Educational Managers' Administrative Activity under Conditions of Distance Learning. *Journal of Curriculum and Teaching*, 11(1), 286–297.
15. Semenets-Orlova, I. (2016). Osvita dlya demokratiychnogo gromadyanstva/osvita z prav lyudy'ny'yak zasib formuvannya kul'tury'gromadyans' kosti [Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education as a means of forming of the culture of citizenship]. *Civic competences in vocational education of civil servants and local government officials*, 66–87.
16. Semenets-Orlova, I., Mykhailych, O., Klochko, A., Nestulya, S., & Omelyanenko, V. (2019). Readiness of the education manager to provide the organizational development of institutions (based on the sociological research). *Problems and Perspectives in Management*, 17(3), 132–142.
17. Semenets-Orlova, I. (2017). Procedural aspects of educational changes: empirical findings at institutional level. *Advanced Education*, 64–67.
18. Semenets-Orlova, I. A., & Kyselova, Y. Y. (2018). Multidimensional management contemporary: generation of social meanings for a new collective identities. *Публічне урядування*, (4), 264–273.

Nikolaiev K. D., Chub S. V. Features of administrative decision-making in the field of national security

The article examines the issue of determining the essence of features of managerial decision-making in the sphere of national security of Ukraine. The relevance of the research topic is substantiated. The purpose of the study was to determine the features of managerial decision-making in the field of national security. The article analyzes the latest research by domestic and foreign authors on the issues of public administration regarding the analysis of the peculiarities of public administration decisions. The analysis of previous scientific research on the mechanisms for making state-management decisions determined the lack of a single opinion among scientists on the specified topical issue and the urgent need to conduct research on this problem. The stages of state-management decision-making are characterized. The scientific article reflects the importance of making timely state-management decisions in general and during the period of martial law in particular. In the conditions of an unstable situation in the country, the issues of effective management decisions and

control over their implementation began to be comprehensively studied and researched, as well as the development of relevant draft laws for their regulation. It is summarized that state management decisions are the result of the choice made by the public authority of the best of the available alternatives of management influence exerted on the object of management. The article analyzes state management decisions as a control tool for national security in Ukraine, and also draws a conclusion regarding the importance of effective state management and high-quality state management decisions as an integral part of it. However, in wartime conditions, there is a need for constant improvement and increasing the efficiency of state administration precisely because of the essence of the adopted state-administrative decisions.

Key words: *public administration, mechanisms of public management, public administrative decisions, national security, decision-making process*

К. М. Майстеренко

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом,
<https://orcid.org/0000-0001-8586-9271>

ЕФЕКТИВНІСТЬ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПІДТРИМЦІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

У даній статті досліджується важлива роль стратегічного планування у досягненні цілей сталого розвитку в контексті публічного сектору України, спрямована на забезпечення соціальної безпеки та підтримку євроінтеграційних процесів. Автор аналізує ключові аспекти стратегічного планування, зокрема, визначення напрямків розвитку, необхідність координації та співпраці між державними органами та зацікавленими сторонами, а також врахування інтересів громадськості та оптимізації ресурсів. Досвід публічного сектору в Україні використовується для підтвердження важливості стратегічного планування у досягненні цілей сталого розвитку. Зазначається, що для досягнення поставлених цілей необхідно вирішувати проблеми, такі як відсутність чіткої стратегії розвитку, недостатня участь громадськості та стейкхолдерів, недостатня координація між державними органами та недостатня фінансова підтримка. Дослідження підкреслює значення стратегічного планування як інструменту для створення системного потенціалу, необхідного для досягнення цілей розвитку країни. Визначається, що цей потенціал включає фінансові, сировинні та людські ресурси, а також вироблену продукцію та надані послуги, що підтримуються сформованим позитивним іміджем. Стаття висвітлює важливість та роль стратегічного планування у досягненні сталого розвитку в контексті публічного управління в Україні, з фокусом на забезпеченні соціальної безпеки та підтримці євроінтеграційних процесів.

Ключові слова: стратегічне планування, публічний сектор, роль, досвід, проблеми, виклики, координація, фінансова підтримка, соціальна політика, безпека, євроінтеграція.

Постановка проблеми. Проблема ефективності стратегічного управління в контексті забезпечення соціальної безпеки та підтримки євроінтеграційних процесів є актуальною для публічного сектору України. Недоліки у цій сфері створюють виклики, які ускладнюють досягнення цілей сталого розвитку.

Однією з головних проблем є відсутність чіткої стратегії розвитку. Відсутність чітко визначених завдань та дорожньої карти ускладнює визначення пріоритетів і орієнтацію на досягнення позитивних соціальних ініціатив та євроінтеграційних цілей.

Дефіцит участі громадськості та стейкхолдерів також впливає на ефективність стратегічного управління. Активна взаємодія з громадськістю та зацікавленими сторонами може сприяти виправленню недоліків у стратегічному плануванні, сприяючи більшій увазі до потреб та поглядів суспільства.

Додатковими факторами, які необхідно враховувати, є недостатня координація між різними

державними органами та нестача фінансової підтримки для реалізації стратегічних планів. Спільна робота державних органів та виділення необхідних ресурсів є ключовими чинниками для успішної реалізації стратегічних ініціатив та забезпечення соціальної безпеки.

Отже, вирішення цих проблем стає критичним завданням для досягнення сталого розвитку України та підтримки євроінтеграційних процесів. Ефективне стратегічне управління має стати пріоритетом для держави, з метою визначення ясної маршрутною карти та реалізації важливих соціальних та євроінтеграційних ініціатив.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми стратегічного управління у забезпеченні соціальної безпеки та підтримці євроінтеграційних процесів досліджували такі науковці, як: О. Берданова, В. Вакулєнко, І. Валентюк, А. Ткачук та інші.

Мета статті. Мета статті дослідити особливості стратегічного планування у забезпечен-

ні соціальної безпеки та підтримці євроінтеграційних процесів

Виклад основного матеріалу дослідження. Ефективність стратегічного планування у забезпеченні соціальної безпеки та підтримці євроінтеграційних процесів є ключовим аспектом публічного управління в Україні. Стратегічне планування відіграє важливу роль у досягненні цілей сталого розвитку, особливо в контексті публічного сектору.

Спрямоване на формулювання довгострокових цілей та визначення шляхів досягнення цих цілей, стратегічне планування допомагає визначити пріоритети та розподілити ресурси для досягнення соціальних та євроінтеграційних цілей. Цей систематичний підхід забезпечує координацію дій всіх зацікавлених сторін.

Однією з ключових переваг стратегічного планування є можливість створення довгострокової візії розвитку для України та визначення стратегічних цілей національного рівня. Це дозволяє державі працювати на користь сталого розвитку, враховуючи потреби сьогодення та майбутніх поколінь.

Крім того, стратегічне планування сприяє поліпшенню управління та раціональному використанню ресурсів. Воно допомагає визначити пріоритетні напрямки діяльності, розробити детальні плани та програми дій, а також оцінити можливі ризики та вплив здійснюваних заходів на стале економічне, соціальне та екологічне зростання.

Загалом, стратегічне планування є невід'ємною частиною публічного управління в Україні та сприяє досягненню цілей сталого розвитку, забезпеченню соціальної безпеки та підтримці євроінтеграційних процесів. Крім того, стратегічне планування також сприяє покращенню управління та ефективності використання ресурсів. Воно допомагає визначити пріоритетні напрямки діяльності, розробити детальні плани та програми дій, а також оцінити можливі ризики та вплив здійснюваних заходів на стале економічне, соціальне та екологічне зростання [9, с.102].

Варто розглянути, що Україна має свій досвід впровадження стратегічного планування в публічний сектор. Наприклад, в країні була розроблена та затверджена Стратегія сталого розвитку "Україна-2020". Цей документ визначав основні цілі та завдання розвитку країни на період до 2020 року. Стратегія передбачала реформи в різних сферах, включаючи економіку, енергетику, соціальний захист, охорону здоров'я та інфраструктуру. Вона стала основою

для розвитку конкретних програм та проєктів у різних секторах економіки.

Крім того, український уряд активно працює над розвитком нової стратегії сталого розвитку на період після 2020 року. Залучення громадськості, експертів та зацікавлених сторін в процес стратегічного планування стало важливим етапом. Це дозволяє забезпечити широку підтримку, урахувати потреби громадян та стейкхолдерів, а також забезпечити взаємодію між різними секторами суспільства для досягнення спільних цілей [6].

Загалом, стратегічне планування є важливим інструментом для досягнення цілей сталого розвитку в публічному секторі України. Його впровадження сприяє формуванню довгострокової візії розвитку, поліпшенню управління та ефективному використанню ресурсів, а також залученню широкої підтримки громадськості та співпраці між різними секторами суспільства.

На думку вченого К. Войціцького [3, с.41-47] який вважає, що роль стратегічного планування в досягненні цілей сталого розвитку в публічному секторі України, важливо зазначити деякими аспектами:

- *інтеграція сталих розвиткових цілей*: допомагає забезпечити інтеграцію сталих розвиткових цілей, таких як економічний розвиток, соціальна справедливість, екологічна стійкість та інші, у політики та програми розвитку. Це дозволяє створити більш узгоджену та збалансовану стратегію, що сприяє сталому зростанню та забезпеченню добробуту населення;

- *впровадження інновацій та технологій*: допомагає впроваджувати інноваційні підходи та технології в публічний сектор, що сприяє підвищенню його ефективності та продуктивності. Наприклад, застосування цифрових технологій може поліпшити якість послуг, сприяти прозорості та забезпечити ефективне використання ресурсів;

- *моніторинг та оцінка результативності*: включає в себе механізми моніторингу та оцінки результативності досягнення поставлених цілей. Це дозволяє зважати на досягнення, розпізнавати проблемні сфери та вносити коригування в стратегію. Інформація, отримана в результаті моніторингу, надає можливість зробити обґрунтовані рішення та вдосконалити процеси управління;

- *партнерство та співпраця*: Стратегічне планування сприяє залученню різних зацікав-

лених сторін, включаючи громадські організації, приватний сектор, академічну спільноту та інші стейкхолдери. Це сприяє побудові партнерства та співпраці для спільного досягнення сталого розвитку. Відкритий та виключний процес стратегічного планування дозволяє розглядати різні погляди та ідеї, що збагачує стратегію та сприяє підвищенню її ефективності.

Важливо зазначити, що стратегічне планування є необхідним інструментом для досягнення цілей сталого розвитку в публічному секторі України. Воно допомагає визначити пріоритети, залучити ресурси, впровадити інновації та забезпечити взаємодію між різними зацікавленими сторонами. Інтеграція сталих розвиткових цілей, моніторинг результативності та партнерство грають важливу роль у цьому процесі [2].

Крім того, забезпечення рівного доступу та соціальної справедливості стратегічного планування дозволяє уряду та публічному сектору враховувати потреби та інтереси різних груп населення, зокрема вразливих та соціально-економічно відсталих груп. Це сприяє забезпеченню рівного доступу до ресурсів, послуг та можливостей, а також зменшенню соціальної нерівності.

Варто наголосити, що гармонізація з міжнародним зобов'язанням стратегічного планування враховує міжнародні зобов'язання та стандарти сталого розвитку, зокрема цілі сталого розвитку ООН. Це допомагає уряду впроваджувати політики та програми, які сприяють досягненню цих глобальних цілей та забезпечують відповідність національних стратегій до міжнародних стандартів [1, с.121].

Ефективність стратегічного планування в контексті забезпечення соціальної безпеки та підтримки євроінтеграційних процесів включає в себе і адаптацію до змін клімату та сталого розвитку. Ця адаптація дозволяє уряду не лише враховувати зміни клімату та екологічні виклики, але й приймати стратегічні рішення для їхнього ефективного вирішення.

Один із аспектів цієї адаптації полягає у тому, щоб у стратегічному плануванні враховувати зміни в кліматичних умовах та їхній вплив на соціальну безпеку і економіку. Це може включати розробку заходів для запобігання природним катастрофам, збереження природних ресурсів та зниження викидів парникових газів.

Прозорість та відкритість у процесі стратегічного планування також важливі. Громадськість має бути відома про важливі рішення та дії,

які приймаються у рамках стратегічного планування. Це сприяє залученню громадськості до процесу, дозволяє враховувати їхні потреби та думку, і сприяє підвищенню довіри до уряду та публічного сектору.

Отже, ефективне стратегічне планування враховує не лише внутрішні цілі та завдання, але й зовнішні виклики, такі як зміни клімату, екологічні проблеми та думку громадськості. Врахування цих аспектів сприяє досягненню сталого розвитку та забезпеченню соціальної безпеки в контексті євроінтеграційних процесів.

Крім того, організація та урядові структури в Україні активно впроваджують стратегічне планування для досягнення цілей сталого розвитку. Цей підхід дозволяє створювати довгострокову візію, координувати дії та ресурси, залучати різні стейкхолдери та впроваджувати інноваційні рішення. Результатом є більш ефективне та стійке розвиток країни, який відповідає потребам сучасного суспільства та сприяє підвищенню якості життя громадян [8, с.244].

Доречно зауважити, що інтеграція глобальних зобов'язань України може продовжувати працювати над адаптацією своїх стратегічних планів та програм до глобальних зобов'язань, таких як Зелений курс Європейського Союзу чи Паризька угода про зміну клімату. Це включає в себе розробку політик та заходів, спрямованих на зменшення впливу на довкілля, стимулювання екологічно чистого енергетичного сектору, розвиток сталого туризму та інші аспекти сталого розвитку [4].

Крім того, посилення регіонального розвитку враховуючи регіональні особливості та потреби є важливим аспектом стратегічного планування для досягнення сталого розвитку. Україна може зосередитись на розвитку регіональних стратегій, які враховують конкретні потреби та можливості кожного регіону, сприяють рівномірному розподілу ресурсів та стимулюють економічне зростання та соціальну справедливість.

Важливо зазначити, що цифрова трансформація впровадження цифрових технологій і інновацій є важливим елементом стратегічного планування в контексті сталого розвитку. Україна може продовжувати розвивати свої цифрові ініціативи, які сприяють покращенню якості життя громадян, підвищенню ефективності державних послуг, розвитку електронної комерції та зеленої економіки [5].

Окрім цього, підвищення ефективності управління удосконалення системи управління

та моніторингу є важливим аспектом стратегічного планування. Впровадження інструментів ефективного моніторингу, оцінки та звітності допоможе уряду оцінювати досягнення поставлених цілей та вносити корективи в стратегічні плани.

Враховуючи постійну зміну умов та викликів, стратегічне планування в публічному секторі України повинне бути гнучким, відкритим для інновацій та активно взаємодіяти з різними зацікавленими сторонами. Це дозволить досягнути сталого розвитку та покращення якості життя громадян України [7, с.232].

Слід додати, що процес стратегічного управління дозволяє досягти наступних основних результатів:

- *створення системного потенціалу*: сприяє створенню системи, що має потенціал для досягнення цілей розвитку країни. Цей потенціал включає фінансові, сировинні та людські ресурси, а також вироблену продукцію та надані послуги, які відповідають потребам ринку. Крім того, це допомагає формувати позитивний імідж країни;

- *забезпечення цілісного розвитку держави на довгострокову перспективу*: сприяє збереженню цілісного розвитку держави на довгострокову перспективу. Це означає визначення напрямків державної політики, формування цілей та завдань розвитку держави, залучення громадськості до процесу стратегічного управління, ефективну взаємодію між різними рівнями державних органів влади, а також аналіз та оцінку державної політики з урахуванням глобальних політичних змін.

Отже, стратегічне планування допомагає країні створити міцні основи для сталого розвитку, спрямовуючи ресурси та зусилля на досягнення стратегічних цілей і забезпечуючи цілісність та ефективність управління.

Висновок. Таким чином, стратегічне планування має вирішальне значення у досягненні цілей сталого розвитку в публічному секторі України. Цей процес допомагає уряду визначити пріоритети, ефективно розподілити ресурси та розробити стратегію для забезпечення соціальної безпеки та підтримки євроінтеграційних процесів.

Однак, важливою є відкритість, активна участь громадськості та партнерство з різними зацікавленими сторонами є невід'ємними складовими успішного стратегічного планування. Це дозволяє враховувати різноманітні погляди, потреби та думки всіх зацікавлених груп і забез-

печує більшу підтримку та довіру до уряду та публічного сектору.

Крім того, подальший розвиток стратегічного планування повинен включати адаптацію до глобальних зобов'язань, акцент на регіональному розвитку, використання цифрових технологій та постійне вдосконалення управлінських практик. Забезпечення сталого розвитку вимагає постійної готовності адаптуватися до умов та викликів.

Отже, стратегічне планування залишається ключовим інструментом для досягнення сталого розвитку та забезпечення соціальної безпеки та підтримки євроінтеграційних процесів в Україні.

Список використаної літератури:

1. Берданова О. В., Вакуленко В. М., Валентюк І. В., Ткачук А. Ф. Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади. Київ 2017 р. С.121
2. Бриль М. Стратегія основа становлення та розвитку ОТГ. *Місцеве самоврядування*. № 5, 2018 р. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2018/may/issue-5/article-36538.html> Дата звернення 16.06.2023 р.
3. Войціцька К. М. Економічний розвиток урбанізованих територій як наукове дослідження в сфері публічного управління. *Економіка, управління та адміністрування*. 2022 р. Вип.3. С.41-47.
4. Ковалівська С. В., Бараннік В. О. Запровадження механізмів досягнення цілей сталого розвитку в Україні у міжрегіональному співробітництві. Аналітична записка. Київ : НІСД, 2021. URL:<https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-01/csr.pdf>
5. Латинін М. А., Лукашов О. О. Концептуальні підходи до державного регулювання стратегічного розвитку регіону за кордоном. *Міжнародний науковий журнал "Інтернаука"*. 2017 р. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2017_9_5 Дата звернення 16.06.2023 р.
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021– 2027 роки : постанов Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. *Офіц. вісн. України*. 2020 р.
7. Романюк С. А. Теорія та практика стратегічного управління. Науковий вісник : монографія. Київ : НАДУ, 2019 р. С. 232
8. Сментина Н. В., Фіалковська А. А. Стратегічне планування місцевого розвитку. Навч. посіб. 2019 р. С. 244
9. Шершньова З.Є. Комплексні стратегії у стратегічному розвитку корпоративних структур. *Вісник Хмельницького національного ун-ту*. 2017 р, № 2, Том 2. С.99-103.

10. Семенець-Орлова, І. А. (2015). Державне управління освітніми змінами: наукові категорії, методологія та актуальна проблематика досліджень на основі досвіду України та США. *Університетські наукові записки*, (1), 302-311.
11. Семенець-Орлова, І. А. (2015). Результативне лідерство в процесі управління освітніми змінами. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*, (4), 107-112.
12. Семенець-Орлова, І. А. (2015). Стратегічне управління як системний засіб управління освітніми змінами. *Теорія та практика державного управління*, (3), 52-60.
13. Semenets-Orlova, I., Klochko, A., Shkoda, T., Marusina, O., & Tepluk, M. (2021). Emotional intelligence as the basis for the development of organizational leadership during the covid period (educational institution case). *Studies of Applied Economics*, 39(5).
14. Semenets-Orlova, I. (2017). Procedural aspects of educational changes: empirical findings at institutional level. *Advanced Education*, 64-67.
15. Semenets-Orlova, I., Shevchuk, R., Plish, B., Grydiushko, I., & Maistrenko, K. (2022). Innovative approaches to development of human potential in modern public administration. *Economic Affairs*, 67(4s), 915-926.

Maistrenko K. M. Efficiency of strategic planning in providing social security and supporting european integration processes

This article examines the important role of strategic planning in achieving the goals of sustainable development in the context of the public sector of Ukraine, aimed at ensuring social security and supporting European integration processes. The author analyzes the key aspects of strategic planning, in particular, the determination of development directions, the need for coordination and cooperation between state bodies and stakeholders, as well as taking into account the interests of the public and optimizing resources. The experience of the public sector in Ukraine is used to confirm the importance of strategic planning in achieving the goals of sustainable development. It is noted that in order to achieve the set goals, it is necessary to solve problems such as the lack of a clear development strategy, insufficient participation of the public and stakeholders, insufficient coordination between state bodies and insufficient financial support. The study emphasizes the importance of strategic planning as a tool for creating the systemic capacity necessary to achieve the country's development goals. It is determined that this potential includes financial, raw and human resources, as well as manufactured products and provided services, supported by a formed positive image. The article highlights the importance and role of strategic planning in achieving sustainable development in the context of public administration in Ukraine, with a focus on ensuring social security and supporting European integration processes.

Key words: strategic planning, public sector, role, experience, problems, challenges, coordination, financial support, social policy, security, European integration.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2023.1.18>**Р. В. Шевчук**

кандидат медичних наук, докторант кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом
<https://orcid.org/0000-0002-9716-2561>

ПРОБЛЕМИ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я

У статті проаналізовано позитивний досвід країн, що успішно впроваджують кращі практики публічно-приватного партнерства у галузі охорони здоров'я. Правильно впроваджений тип публічно-приватного партнерства може сприяти покращенню доступності, якості та ефективності системи охорони здоров'я в Україні. Правильна розробка стратегії, вибір партнерів, ефективне фінансування та контроль є ключовими факторами успіху. Україна має потенціал використати цей інструмент для покращення своєї системи охорони здоров'я і забезпечення якісних та доступних медичних послуг для своїх громадян. Висвітлено роль міжнародного співробітництва у підвищенні свідомості, розвитку медичних резервів та реагуванні на гуманітарні кризи. З'ясована необхідність спільних зусиль усіх зацікавлених сторін для досягнення мети покращення охорони здоров'я та забезпечення здорового майбутнього для всього населення. Ця стаття пропонує детальний огляд глобальних викликів у публічному управлінні охороною здоров'я та ролі міжнародного співробітництва у вирішенні цих проблем. Вона аналізує ключові проблеми, зокрема пандемії, зростання неінфекційних захворювань, нерівність доступу до медичної допомоги та антибіотик резистентність. Підкреслена важливість спільних зусиль країн, міжнародних організацій та громадськості для ефективного розв'язання цих проблем. Крім цього надає широкий огляд заходів, що можуть сприяти міжнародному співробітництву в охороні здоров'я, включаючи посилення ролі технологій та цифровізації, впровадження стратегій здоров'я для глобальних мігрантів, зміцнення реагування на здоров'я під час гуманітарних криз, підвищення свідомості та освіти, запобігання антибіотик резистентності та інші. Завершуючи, стаття закликає до подальшого розвитку міжнародного співробітництва у публічному управлінні охороною здоров'я для вирішення актуальних глобальних викликів.

Ключові слова: глобальні виклики, міжнародне співробітництво, публічне управління, охорона здоров'я, доступність.

Постановка проблеми. Порівняння практик української системи охорони здоров'я з практиками різних європейських країн може допомогти виявити успішні стратегії та найкращі практики, які можуть бути застосовані в Україні та інших контекстах. Важливо також з'ясувати виклики та проблеми, з якими стикаються європейські країни щодо кадрового забезпечення в системі охорони здоров'я, і запропонувати рекомендації щодо поліпшення ситуації.

Одним з успішних аспектів, які можна виділити у європейських країнах, є системи набору та рекрутингу медичного персоналу. Багато країн використовують комплексний підхід до набору, що включає активну рекламу вакансій, привернення молодих фахівців до професії, стимулюючі програми для вступу до медичних університетів та спеціалізації у нестачних галу-

зях. Україна може вивчити ці стратегії та впровадити їх для покращення кадрового забезпечення.

Також варто звернути увагу на систему навчання та розвитку медичного персоналу. Деякі європейські країни мають добре розвинені програми післядипломної освіти, стажування та можливостей професійного росту для медичних працівників. Україна може навчатися від цих країн, вдосконалюючи свою систему постійного навчання та створюючи можливості для професійного зростання медичного персоналу. Недостатнє співробітництво може призвести до посилення глобальних викликів і зниження ефективності управління охороною здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми глобального виклику та міжнародного співробітництва у публічному

управлінні охороною здоров'я досліджували такі науковці, як: Д. Гавриченко, Г. Єржак, Н. Лісневська, Г. Лопушняк, Є. Іваненко та інші.

Мета статті. Метою цієї статті є аналіз викликів у сфері охорони здоров'я та визначення значимості міжнародного співробітництва в публічному управлінні цією галуззю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним з викликів, з якими стикаються європейські країни, є брак кваліфікованих медичних працівників у певних регіонах або спеціалізаціях. Це може бути наслідком нерівномірного розподілу медичного персоналу або недостатнього забезпечення стимулами для роботи у менш привабливих регіонах. Україна може вивчити досвід європейських країн у розв'язанні цієї проблеми, наприклад, шляхом впровадження стимулюючих програм або політик перерозподілу медичного персоналу.

Далі варто порівняти досвід трьох європейських країн, зокрема Нідерландів, Норвегії, Швейцарії, Німеччини, Іспанії, Італії, Бельгії, Франції, Польщі, Швеції, та Австрії з українською системою охорони здоров'я, зокрема щодо практики формування кадрового забезпечення.

Нідерланди мають високу кількість медичних фахівців на 1000 населення, що свідчить про широку доступність медичної допомоги в країні. Також варто відзначити, що Нідерланди активно працюють над залученням молодих фахівців до медичної професії. Вони проводять пропаганду та стимулюючі програми, які спонукають молодих людей обрати кар'єру у сфері медицини. Країна надає також різноманітні можливості для навчання та професійного розвитку, такі як стажування та післядипломні курси. Це допомагає підтримувати високий рівень компетентності та кваліфікації медичних працівників у Нідерландах [89].

Норвегія відома високим рівнем задоволення медичних працівників своєю професією. Це свідчить про те, що у Норвегії створені сприятливі умови для розвитку кар'єри в медицині. Країна також здійснює успішну політику щодо розподілу медичного персоналу за регіонами, включаючи стимулюючі програми для роботи в менш розвинених районах. Це сприяє рівномірному доступу до медичної допомоги для всього населення. Норвегія приділяє значну увагу післядипломній освіті та розвитку навичок медичного персоналу, що допомагає забезпечити високу якість медичних послуг у країні.

Швейцарія відома своєю високою якістю медичної освіти та стандартами професійної практики. Країна активно використовує стажування та науково-дослідницьку роботу для розвитку медичного персоналу. Це дозволяє медичним фахівцям отримати практичні навички та оновлені знання, що впливає на якість медичної допомоги в Швейцарії. Крім того, Швейцарія приділяє увагу конкурентоспроможній оплаті праці та привабливим умовам праці для медичних фахівців. Це сприяє залученню талановитого персоналу та підтримує високий рівень мотивації серед медичних працівників у країні.

Німеччина має систему загального обов'язкового медичного страхування, що гарантує покриття медичних послуг для всіх громадян. Ця система сприяє доступності та рівному доступу до медичної допомоги. Управління системою охорони здоров'я в Німеччині децентралізоване, з відповідальністю розподіленою між федеральними, регіональними та локальними органами влади. Це дозволяє враховувати місцеві потреби та ефективно організовувати надання медичних послуг. Крім того, Німеччина активно сприяє професійному розвитку медичного персоналу та залученню молодих фахівців до системи охорони здоров'я шляхом надання можливостей для навчання та спеціалізації [2, с.16].

Необхідно звернути увагу, що на думку вченого Д. Гавриченко [1], що міжнародне співробітництво у публічному управлінні охороною здоров'я відіграє важливу роль у вирішенні цих глобальних викликів. Деякі приклади міжнародного співробітництва включають:

- *взаємодія міжнародних організацій*: Організація Об'єднаних Націй (ООН), Всесвітня організація охорони здоров'я та інші міжнародні організації співпрацюють у впровадженні глобальних стратегій та наданні допомоги країнам з недостатніми ресурсами;

- *обмін інформацією та найкращими практиками*: Країни можуть обмінюватися досвідом із реагування на епідемії, вакцинації та попередження захворювань. Це допомагає удосконалити системи охорони здоров'я та підвищити їх ефективність;

- *фінансова підтримка*: Розвинуті країни можуть надавати фінансову допомогу та інвестувати у розвиток систем охорони здоров'я в менш розвинених країнах. Це може сприяти покращенню доступу до якісної медичної допомоги та зменшенню нерівностей;

– *громадські партнерства*: Міжнародні організації, уряди та громадські організації можуть співпрацювати в рамках партнерства для вирішення конкретних проблем охорони здоров'я. Це сприяє впровадженню інновацій та спільним зусиллям у розв'язанні складних проблем.

Міжнародне співробітництво у публічному управлінні охороною здоров'я має на меті покращення якості та доступності медичної допомоги, забезпечення стійкості та впровадження ефективних стратегій реагування на глобальні виклики.

Іспанія має систему універсального публічного страхування здоров'я, яка гарантує медичне обслуговування всім громадянам. В країні існує регіональна система управління охороною здоров'я, де відповідальність за надання послуг розподілена між автономними спільнотами. Це сприяє більшому врахуванню місцевих потреб та ефективному функціонуванню системи. Іспанія також активно інвестує у медичну освіту та дослідження, що сприяє науковому розвитку галузі та впровадженню нових технологій у медичну практику.

Італія має систему загального обов'язкового страхування здоров'я, яка забезпечує доступ до медичних послуг для всіх громадян. Управління системою охорони здоров'я в Італії здійснюється на рівні регіонів, що дозволяє пристосовувати політики до місцевих потреб та особливостей. Країна активно розвиває телемедицину та електронне здоров'я, спрощуючи доступ до медичних послуг та покращуючи координацію між провайдерами. Це дозволяє пацієнтам отримувати швидко та якісну медичну допомогу, а також забезпечує зручні умови для медичного персоналу.

Бельгія має систему загального обов'язкового страхування здоров'я, де публічні та приватні

страхові компанії надають покриття медичних послуг. Управління системою охорони здоров'я в Бельгії є відповідальністю федерального та регіональних органів влади. Країна активно сприяє співробітництву між медичними фахівцями та академічними закладами для розвитку доказової медицини. Це сприяє постійному вдосконаленню медичних стандартів та покращенню результатів лікування.

Франція має систему загального обов'язкового страхування здоров'я, яка забезпечує широкий спектр медичних послуг для всіх громадян. Країна відома своєю високою якістю медичної допомоги та науковими досягненнями. Франція активно інвестує в медичну науку, дослідження та інновації, що сприяє розвитку нових методів діагностики та лікування. Країна також надає значну увагу післядипломній освіті та спеціалізації медичного персоналу, що допомагає підтримувати високий рівень професійної компетентності [8].

Ці країни володіють різними підходами до формування публічної політики у галузі охорони здоров'я, включаючи системи страхування, моделі управління та інвестиції в медичну освіту та дослідження. При вивченні їх досвіду, Україна може вибрати та адаптувати певні елементи, які відповідають її потребам та можливостям, для поліпшення системи охорони здоров'я.

Далі варто виділити основні особливості та різноманітність практик, які можуть бути корисними для вдосконалення системи охорони здоров'я в Україні.

Аналізуючи підходи до формування публічної політики в галузі охорони здоров'я в деяких європейських країнах та порівнюючи їх з Україною, можна зробити наступні спостереження. Німеччина має загальне обов'язкове медичне страхування, що забезпечує більшу ступінь охоплення населення медичним страхуванням

Таблиця 1

Аналіз підходів до формування публічної політики у галузі охорони здоров'я в деяких європейських країнах та порівняння з Україною

Країна	Підходи до формування публічної політики в галузі охорони здоров'я	Порівняння з Україною
Німеччина	Загальне обов'язкове медичне страхування	Більша ступінь охоплення медичним страхуванням
Іспанія	Універсальне публічне страхування здоров'я	Забезпечення доступу до медичних послуг для всіх громадян
Італія	Загальне обов'язкове страхування здоров'я	Регулярний доступ до медичних послуг
Бельгія	Загальне обов'язкове страхування здоров'я	Широкий спектр покриття медичними послугами
Франція	Загальне обов'язкове страхування здоров'я	Висока доступність медичних послуг
Польща	Загальне обов'язкове страхування здоров'я	Забезпечення первинної медичної допомоги
Швеція	Загальне обов'язкове страхування здоров'я	Інвестиції в електронне здоров'я та мобільні додатки

в порівнянні з Україною. Іспанія має універсальне публічне страхування здоров'я, що гарантує доступ до медичних послуг для всіх громадян. У порівнянні з Україною, це підходить до забезпечення універсальності та доступності медичної допомоги. Італія має загальне обов'язкове страхування здоров'я, що забезпечує регулярний доступ до медичних послуг. Це може бути порівняно з положенням в Україні, де також існує загальне обов'язкове страхування здоров'я, але доступ до медичних послуг може бути нерегулярним та обмеженим. Бельгія має загальне обов'язкове страхування здоров'я з широким спектром покриття медичними послугами. У порівнянні з Україною, це може вказувати на більш високий рівень доступу до різноманітних медичних послуг у населення Бельгії. Франція має загальне обов'язкове страхування здоров'я, що забезпечує високу доступність медичних послуг. Це може слугувати прикладом для поліпшення доступності медичної допомоги в Україні. Польща має загальне обов'язкове страхування здоров'я, що зосереджується на забезпеченні первинної медичної допомоги. Це може бути корисним прикладом для вдосконалення системи первинної медичної допомоги в Україні. Швеція має загальне обов'язкове страхування здоров'я та інвестує в електронне здоров'я та мобільні додатки. Цей підхід може бути цікавим для розвитку інформаційних технологій у сфері охорони здоров'я в Україні [5].

Крім того міжнародне співробітництво у публічному управлінні охороною здоров'я є важливим інструментом для вирішення глобальних викликів та покращення здоров'я всього населення. Це вимагає спільних зусиль урядів, міжнародних організацій, громадськості та приватного сектору для досягнення сталого розвитку та покращення якості життя людей у всьому світі.

Загалом, деякі європейські країни мають розвинуті системи охорони здоров'я, що забезпечують широкий доступ до медичних послуг та більшу ступінь охоплення медичним страхуванням. Україна може навчитися від їхнього досвіду і прийняти кращі практики, щоб поліпшити ситуацію в галузі охорони здоров'я у країні.

Аналізуючи підходи до формування публічної політики в галузі охорони здоров'я в деяких європейських країнах та порівнюючи їх з Україною, можна зробити наступні висновки. Німеччина має загальне обов'язкове медичне страхування, що забезпечує більшу ступінь охоплення

населення медичним страхуванням в порівнянні з Україною. Іспанія має універсальне публічне страхування здоров'я, що гарантує доступ до медичних послуг для всіх громадян. У порівнянні з Україною, це підходить до забезпечення універсальності та доступності медичної допомоги. Італія має загальне обов'язкове страхування здоров'я, що забезпечує регулярний доступ до медичних послуг. Це може бути порівняно з положенням в Україні, де також існує загальне обов'язкове страхування здоров'я, але доступ до медичних послуг може бути нерегулярним та обмеженим. Бельгія має загальне обов'язкове страхування здоров'я з широким спектром покриття медичними послугами. У порівнянні з Україною, це може вказувати на більш високий рівень доступу до різноманітних медичних послуг у населення Бельгії. Франція має загальне обов'язкове страхування здоров'я, що забезпечує високу доступність медичних послуг. Це може слугувати прикладом для поліпшення доступності медичної допомоги в Україні. Польща має загальне обов'язкове страхування здоров'я, що зосереджується на забезпеченні первинної медичної допомоги. Це може бути корисним прикладом для вдосконалення системи первинної медичної допомоги в Україні. Швеція має загальне обов'язкове страхування здоров'я та інвестує в електронне здоров'я та мобільні додатки. Цей підхід може бути цікавим для розвитку інформаційних технологій у сфері охорони здоров'я в Україні [6].

Загалом, деякі європейські країни мають розвинуті системи охорони здоров'я, що забезпечують широкий доступ до медичних послуг та більшу ступінь охоплення медичним страхуванням. Україна може навчитися від їхнього досвіду і прийняти кращі практики, щоб поліпшити ситуацію в галузі охорони здоров'я у країні.

Потрібно звернути увагу, що міжнародне співробітництво у публічному управлінні охороною здоров'я є важливим для ефективного вирішення глобальних викликів. Це вимагає спільних зусиль та здатності до компромісу між країнами та різними зацікавленими сторонами для досягнення загального блага та поліпшення здоров'я людей по всьому світі.

Крім того використання інформаційних технологій, електронного здоров'я та мобільних додатків може покращити доступ до медичних послуг, сприяти моніторингу захворювань та ефективному управлінню здоров'ям населення. Міжнародне співробітництво може спри-

Таблиця 2.7

Особливості фінансування системи охорони здоров'я європейських країн

Країна	Фінансування системи охорони здоров'я	Роль держави в управлінні системою	Виклики та проблеми	Рекомендації
Німеччина	Змішана система фінансування (платниками є держава, страхові компанії, роботодавці та громадяни)	Централізоване управління з декількома рівнями до послуг, старіюче населення, нестача медичного персоналу	Зростання витрат на охорону здоров'я, неоднаковий доступ медичних послуг, забезпечення довгострокової фінансової	Вдосконалення системи контролю за витратами та покриттям
Іспанія	Загальні податки та соціальні внески контролю за якістю послуг та доступом до них	Централізоване управління з децентралізованою діяльністю	Фінансова стійкість системи, недостатнє фінансування	Підвищення ефективності фінансування, вдосконалення системи
Італія	Загальні податки та соціальні внески використання ресурсів	Централізоване управління	Високі витрати на охорону здоров'я, недостатнє фінансування	Забезпечення стійкого фінансування, прозорість та ефективне
Бельгія	Загальні податки та соціальні внески міжрегіональних та міжсекторних систем охорони здоров'я	Децентралізоване управління посилення координації між різними рівнями влади	Довгі терміни очікування на прийом та недостатня координація	Підвищення доступності та якості медичних послуг
Франція	Загальні податки та соціальні внески використання ресурсів та ефективний медичний менеджмент	Централізоване управління	Зростання витрат на охорону здоров'я, диспаритет доступу	Підтримка інновацій в охороні здоров'я, раціональне
Польща	Загальні податки та соціальні внески	Централізоване управління фінансування, старіюче населення	Недостатня координація між рівнями влади, недостатнє фінансування, покращення доступу до первинної медичної допомоги	Зміцнення міжсекторного партнерства та координації між різними рівнями влади, підвищення ефективності
Швеція	Загальні податки, соціальні внески та власні платежі ефективність медичного персоналу, недостатня координація	Централізоване управління професійний розвиток медичних працівників, ефективна	Витрати на охорону здоров'я, забезпечення якості та	Прозоре фінансування та управління, інвестиції в
Австрія	Загальні податки та соціальні внески	Централізоване управління з децентралізованою діяльністю	Недостатнє фінансування, витрати на медичну технологію	Підвищення фінансування, раціональне використання ресурсів та ефективність управління системою охорони здоров'я

яти обміну технологічними рішеннями та спільним розвитком цифрових інфраструктур.

Отже, у разі гуманітарних криз, таких як конфлікти, природні катастрофи або вимушені переміщення населення, міжнародне співробітництво у публічному управлінні охороною здоров'я грає важливу роль. Спільні зусилля урядів, громадськості та гуманітарних організацій можуть допомогти забезпечити необхідну медичну допомогу та гігієнічні умови в надзвичайних ситуаціях.

Крім того, міжнародне співробітництво може включати спільні кампанії з підвищення свідомості про важливість здорового способу жит-

тя, профілактику захворювань та гігієну. Освіта населення, в тому числі щодо глобальних проблем охорони здоров'я, може сприяти створенню свідомого інтересу до здоров'я та впровадженню здорових звичок.

Слід додати, що міжнародне співробітництво може сприяти розвитку та впровадженню стратегій боротьби з антибіотик резистентністю. Це може включати сприяння досягненню раціонального використання антибіотиків, підтримку досліджень препаратів та розвиток системи моніторингу.

Висновок. Державна політика європейських країн в галузі охорони здоров'я в контек-

сті забезпечення цілей сталого розвитку має значний вплив на здоров'я населення і сприяє досягненню сталого розвитку. Вивчення політики в цій сфері дозволяє виявити ключові аспекти, включаючи розвиток інтегрованих систем охорони здоров'я, розвиток інфраструктури, профілактику захворювань та підтримку громадського здоров'я.

Проаналізувавши політику країн, видно, що багато з них звертають увагу на розвиток інтегрованих систем, які об'єднують різні рівні догляду та послуги, забезпечуючи кращу координацію та співпрацю. Розвиток інфраструктури, включаючи медичні заклади та необхідне обладнання, є іншим важливим аспектом політики. Рівний доступ до якісних медичних послуг та стале управління медичними відходами також мають велике значення. Крім того, профілактика захворювань та підтримка громадського здоров'я стають все більш пріоритетними. Країни впроваджують програми для попередження поширення захворювань, зокрема тих, що пов'язані зі способом життя, а також забезпечують розвиток громадського здоров'я та підтримку фізичного та психічного благополуччя населення. Загальний аналіз політики охорони здоров'я в Європі в контексті забезпечення цілей сталого розвитку свідчить про велике значення цієї сфери для покращення здоров'я населення і сталого розвитку. Вивчення і розуміння різних підходів та практик, а також співпраця між країнами можуть сприяти вдосконаленню політики охорони здоров'я та досягненню сталого розвитку національно та міжнародно рівнях.

Механізми публічно-приватного партнерства в галузі охорони здоров'я в європейських країнах дозволяють залучати приватний сектор для надання медичних послуг, покращують доступність та якість допомоги, сприяють інноваціям та ефективному використанню ресурсів. Україна має можливість використовувати ці механізми, аналізуючи європейський досвід та враховуючи власні потреби. Для успішного впровадження цих механізмів в галузі охорони здоров'я необхідно створити чітку законодавчу базу, вибрати надійних партнерів, забезпе-

чити стабільне фінансування та ефективний контроль.

Список використаної літератури:

1. Гавриченко Д. Г., Теоретичні підходи реформування механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я. URL : <https://repo.odmu.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/12718/Havrychenko.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
2. Єржак Г. Я. Технологія управління закладом охорони здоров'я. Дніпропетровськ 2016 р. вип. 4. с.16
3. Лісневська Н. Маркетинг в охороні здоров'я – необхідність у ринкових умовах. *Практика управління медичним закладом*. 2016 р. №8. С.7–17.
4. Лопушняк Г.С., Іваненко Є.О. Реформування системи охорони здоров'я в контексті реалізації Стратегії сталого розвитку "Україна-2020". 2017р. С. 61–79. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/84323532.pdf>.
5. Машкевич О. Стратегія охорони здоров'я 2030 дозволить громадянам отримувати якісні безкоштовні медпослуги по всій Україні. 2021р. URL: <https://rpr.org.ua/news/strategiia-okhorony-zdorov-ia-2030-dozvolyt-hromadianam-otrymuvaty-iakisni-bezkoshtovni-medposluhy-po-vsiy-ukraini-kerivnytsia-dyrektoratu-moz/>
6. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 pp. URL: <https://moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf>
7. Сенюк Ю.І., Надюк З.О. Сучасна державна політика у сфері охорони здоров'я: аналіз реформування системи. *Право та державне управління*. 2020 р., № 2. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2020/34.pdf.
8. Стартувала загальнодержавна програма "Здоров'я-2020: український вимір". URL: <https://med.oits.pro/2017/10/19/startuvала-zagalnoderzhavna-program/>.
9. Semenets-Orlova, I. A. (2018). Tendencies in reforming the educational system of modern Ukraine: national and regional aspects. *Public management*, (2), 191-200.
10. Semenets-Orlova, I. (2015). Strategichne upravlinnja jak systemnyj zasib upravlinnja osvithimy zminamy. *Theory and practice of public administration*, 3, 52-60.

Shevchuk R. V. Problems of international cooperation in public health care management

The article analyzes the positive experience of countries that successfully implement the best practices of public-private partnership in the field of health care. A correctly implemented type of public-private partnership can contribute to improving the accessibility, quality and efficiency of the health care system in Ukraine. Correct strategy development, partner selection, effective financing and control are key success factors. Ukraine has the potential to use this tool to improve its health care system and provide quality and affordable medical services to its citizens. The role of interna-

tional cooperation in raising awareness, developing medical reserves and responding to humanitarian crises is also highlighted. The need for joint efforts of all interested parties to achieve the goal of improving health care and ensuring a healthy future for the entire population is clarified. This article offers a detailed overview of global challenges in public health management and the role of international cooperation in addressing these challenges. She analyzes key issues, including pandemics, the rise of noncommunicable diseases, inequities in access to health care, and antibiotic resistance. The importance of joint efforts of countries, international organizations and the public to effectively solve these problems is emphasized. In addition, it provides a broad overview of activities that can promote international cooperation in health care, including strengthening the role of technology and digitalization, implementing health strategies for global migrants, strengthening health responses during humanitarian crises, raising awareness and education, prevention of antibiotic resistance and others. In conclusion, the article calls for further development of international cooperation in public health management to address current global challenges.

Key words: *global challenges, international cooperation, public administration, health care, accessibility.*

Т. Л. Шестаковська

доктор наук з державного управління, доцент,
ректор Чернігівського інституту інформації, бізнесу і права
Міжнародного науково-технічного університету імені академіка Юрія Бугая

ПУБЛІЧНИЙ АУДИТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У даній статті розглядається концепція публічного аудиту як ключового інструменту для забезпечення прозорості та ефективності механізмів державного управління. Актуальність теми обумовлена зростаючою потребою у підзвітності державних органів і організацій, а також прагненням до вдосконалення управлінських процесів в умовах розвитку демократичного суспільства і ринкової економіки. Стаття аналізує останні дослідження та публікації у сфері публічного аудиту, визначає його мету та основні завдання, а також розкриває основні поняття і методологію. Наголошується на ролі публічного аудиту в оцінці ефективності та результативності державного управління, забезпеченні прозорості та підзвітності, попередженні та виявленні шахрайства та корупції, а також у покращенні управлінських процесів. Обговорюються виклики, з якими стикається сфера публічного аудиту, та намічаються перспективи її розвитку на основі впровадження новітніх технологій та міжнародних стандартів. Стаття також звертає увагу на стратегічне значення публічного аудиту у зміцненні законності, прозорості та етичності в управлінні публічними ресурсами. Особлива увага приділяється механізмам звітності та контролю, що дозволяють не лише виявляти недоліки у роботі державних установ, але й пропонувати конструктивні рекомендації для їх усунення. Зроблено акцент на необхідності гармонізації вітчизняного досвіду публічного аудиту з міжнародними практиками та стандартами, що забезпечить більшу ефективність та об'єктивність оцінки державного управління. Окреслено шляхи підвищення професіоналізму та компетентності аудиторів, залучення громадськості до процесу моніторингу діяльності державних структур та покращення інформаційної відкритості державних органів влади. Незважаючи на існуючі проблеми, публічний аудит залишається фундаментальним інструментом для підвищення ефективності управління публічними ресурсами, зміцнення законодавчої бази, та розвитку принципів відкритості й прозорості у державному секторі. Висновки статті підкреслюють важливість постійного розвитку і адаптації публічного аудиту до сучасних вимог та умов, що є ключем до підвищення прозорості державного управління та зміцнення довіри громадян до державних інститутів.

Ключові слова: публічний аудит, державне управління, прозорість, підзвітність, ефективність, корупція, шахрайство, міжнародні стандарти.

Постановка проблеми. В епоху глобалізації та зростаючої вимогливості суспільства до владних структур, питання прозорості державного управління набуває особливої актуальності. У цьому контексті публічний аудит виступає як один з найефективніших інструментів забезпечення прозорості, підзвітності та відповідальності в системі державного управління. Актуальність публічного аудиту не лише зростає в умовах сучасних викликів, але й постійно еволюціонує, адаптуючись до змінних вимог демократичного суспільства. У сучасному світі громадяни все частіше вимагають від уряду підвищеної прозорості та підзвітності. Це спонукає

до пошуку нових шляхів контролю за діяльністю держави. Корупція залишається однією з основних загроз для ефективності державного управління. Публічний аудит допомагає виявляти та протидіяти корупційним схемам. З огляду на обмеженість ресурсів, важливо забезпечити їхнє раціональне та ефективне використання. Публічний аудит сприяє цьому, виявляючи неефективні та нераціональні витрати. У світі, що швидко змінюється, публічний аудит має постійно адаптуватися до нових викликів, таких як цифровізація, глобалізація та економічні коливання. Таким чином, актуальність публічного аудиту у сучасному світі безперечна. Він не лише спри-

яє підвищенню прозорості державного управління, але й є необхідною умовою для ефективного врядування, боротьби з корупцією та зміцнення демократичних інституцій. Враховуючи його значення, важливо постійно розвивати та вдосконалювати механізми публічного аудиту, адаптуючи їх до сучасних викликів і потреб суспільства [1-2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Останніми роками, наукова спільнота та фахівці у сфері публічного аудиту зосередили свою увагу на декількох ключових аспектах, які є актуальними для розвитку та вдосконалення цього інструменту в системі державного управління. Сучасні дослідження акцентують на важливості інтеграції новітніх технологій у процес публічного аудиту. Зокрема, виділяються такі напрямки як використання великих даних (Big Data), штучного інтелекту та машинного навчання для аналізу та виявлення аномалій у фінансових звітах державних установ. Автори, такі як Smith і Johnson [1], підкреслюють, що застосування цих технологій може значно підвищити ефективність публічного аудиту. Пандемія COVID-19 внесла значні корективи у всі сфери життя, у тому числі й у сферу державного управління та аудиту. Дослідники, такі як Miller та Chen [2], розглядають вплив пандемії на державні бюджети, витрати на охорону здоров'я та інші суспільно значущі програми. Вони відзначають, що публічний аудит має адаптуватися до нових викликів, які принесла пандемія, та забезпечити прозорість та ефективність використання коштів на боротьбу з COVID-19. Існує чимало публікацій, що звертають увагу на важливість залучення громадянського суспільства до процесу публічного аудиту. Автори, такі як Wilson та Taylor [3], вказують на потребу розширення каналів для участі громадян у моніторингу та оцінці ефективності використання державних ресурсів. Вони стверджують, що така взаємодія може значно підсилити вплив публічного аудиту на прозорість урядових структур. Багато дослідників зосереджуються на аналізі міжнародних стандартів у сфері публічного аудиту [4-8]. Публікації авторів, як Garcia та Fernandez [4], розглядають, як впровадження міжнародних стандартів може вплинути на підвищення якості аудиту та забезпечення його порівнянності на міжнародному рівні.

Мета статті – всебічний аналіз ролі та значення публічного аудиту у забезпеченні прозорості та ефективності механізмів державного управління.

Виклад основного матеріалу. Публічний аудит – це процес незалежного об'єктивного оцінювання та перевірки фінансових та операційних діяльностей урядових агенцій, установ та програм. Головна мета публічного аудиту полягає в тому, щоб забезпечити прозорість, підзвітність та ефективне використання публічних ресурсів. Він виконується аудиторськими органами чи незалежними аудиторами і включає в себе кілька ключових елементів:

1. Фінансовий аудит. Перевірка точності та достовірності фінансових звітів урядових організацій. Це включає перевірку того, чи відповідають фінансові звіти визначеним стандартам та чи відображають вони реальний фінансовий стан організації.

2. Операційний аудит. Аналіз ефективності та ефективності операцій та процедур урядових організацій. Це включає оцінку того, чи досягають урядові програми своїх цілей та чи використовуються ресурси оптимальним чином.

3. Дотримання законодавства. Перевірка того, чи урядові організації дотримуються законів, правил та регулювань. Це включає перевірку на предмет порушень та неправомірного використання публічних коштів.

4. Виявлення та запобігання шахрайству і корупції. Аудит також включає в себе зусилля щодо виявлення та запобігання можливому шахрайству, зловживанням та корупційним діям в урядових структурах.

Публічний аудит має значну цінність для суспільства, оскільки сприяє більш прозорому та відповідальному використанню державних ресурсів, а також надає громадськості інформацію про ефективність та результативність державного управління.

Публічний аудит відіграє важливу роль в державному управлінні, оскільки він є ключовим інструментом забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності використання публічних ресурсів. Розглянемо основні аспекти ролі публічного аудиту в контексті державного управління:

1. Забезпечення прозорості та підзвітності. Публічний аудит дає можливість громадськості, законодавчим органам та іншим зацікавленим сторонам отримувати об'єктивну та незалежну інформацію про використання державних ресурсів, виконання бюджету та ефективність урядових програм. Забезпечення прозорості та підзвітності є однією з ключових функцій публічного аудиту в системі державного управ-

ління. Ці концепції мають життєво важливе значення для здорового функціонування демократичного суспільства, оскільки вони дозволяють забезпечувати ефективне, справедливе та відкрите використання державних ресурсів [2].

Прозорість означає відкритість та доступність інформації про діяльність урядових органів, включаючи фінансові звіти, ухвалені рішення та результати виконання програм. Публічний аудит сприяє прозорості шляхом надання детальних звітів про фінансове становище, виконання бюджету та ефективність різних урядових ініціатив. Це дозволяє громадянам, ЗМІ та іншим стейкхолдерам отримувати важливу інформацію, що сприяє збільшенню прозорості та підвищенню довіри до державних інституцій.

Підзвітність відноситься до обов'язку урядових органів відповідати за свої дії, рішення та результати перед громадянами та іншими зацікавленими сторонами. Публічний аудит сприяє підзвітності, оцінюючи, наскільки ефективно і чесно використовуються публічні кошти, і вказуючи на можливі порушення, зловживання чи недоліки. Аудиторські звіти часто містять рекомендації щодо покращення, які можуть бути використані для виправлення помилок та оптимізації процесів.

Забезпечуючи прозорість та підзвітність через публічний аудит, можна значно підвищити довіру громадян до уряду, зменшити корупцію та покращити загальну ефективність державного управління. Це створює фундамент для відповідальної та прозорої системи управління, яка працює на благо громадськості.

2. Оцінка ефективності та результативності. Публічний аудит аналізує, наскільки ефективно урядові органи виконують свої обов'язки, чи досягають встановлених цілей та чи використовують ресурси оптимальним чином. Оцінка ефективності та результативності є ключовими аспектами публічного аудиту в контексті державного управління. Ці оцінки важливі, оскільки вони дозволяють визначити, наскільки дієво та ефективно державні органи використовують публічні ресурси та досягають поставлених цілей. Розглянемо ці концепції детальніше [4-5]:

2.1. Ефективність. Ефективність в контексті публічного аудиту відноситься до міри, в якій державні органи досягають запланованих результатів і цілей, використовуючи найменші можливі ресурси. Це оцінка того, наскільки добре державні програми та ініціативи виконуються з точки зору ресурсної економії та опти-

мальності. Аудитори аналізують фінансові звіти та управлінські процеси, щоб визначити, чи вдається уряду досягати своїх цілей з мінімальними витратами та чи можна оптимізувати ці процеси.

2.2. Результативність. Результативність відноситься до міри, в якій державні програми та проекти досягають своїх кінцевих цілей та мають позитивний вплив на суспільство. Це не просто про ефективність у використанні ресурсів, але й про кінцеві результати і вплив, який мають ці дії на громадян. Публічний аудит вимірює, наскільки ефективно урядові програми досягають своїх заявлених цілей та чи приносять вони очікувану користь.

Проводячи оцінку ефективності та результативності, публічний аудит виявляє області, де можуть бути неефективність, марнотратство або недосягнення цілей. Виявлення та виправлення таких проблем не тільки покращує управління та використання ресурсів, але й забезпечує, що державні програми та ініціативи приносять максимальну користь громадянам.

Таким чином, оцінка ефективності та результативності через публічний аудит є важливою для забезпечення того, що державні ресурси використовуються ефективно і відповідають суспільним потребам.

3. Попередження, виявлення шахрайства та корупції. Аудитори перевіряють фінансові та операційні процеси на предмет порушень, шахрайства та корупційних дій, що сприяє встановленню культури дотримання законності та правопорядку в урядових структурах. В контексті публічного аудиту ці процеси включають наступні аспекти:

3.1. Ризик-орієнтований підхід. Публічні аудитори застосовують ризик-орієнтований підхід для ідентифікації секторів та областей з високою ймовірністю виникнення шахрайства та корупції. Це дозволяє сконцентрувати зусилля та ресурси на найбільш уразливих та критичних сферах.

3.2. Внутрішні контролю. Аудитори оцінюють ефективність внутрішніх контрольних систем у державних організаціях, виявляючи слабкі місця та прогалини, які можуть бути використані для зловживань. Внутрішні контролю включають політики, процедури, практики та механізми, які допомагають забезпечити дотримання законодавства та правил, а також запобігають і виявляють шахрайство та корупцію.

3.3. Аналіз та оцінка даних. Застосування передових технологій для аналізу великих обся-

гів даних може допомогти у виявленні аномалій, що можуть вказувати на потенційні випадки шахрайства або корупції.

3.4. Проведення спеціалізованих аудитів. Окрім стандартного фінансового та виконавчого аудиту, можуть бути проведені спеціалізовані аудити з оцінки ризику шахрайства та корупції, включно з форензичним аудитом.

3.5. Звітність та рекомендації. Аудитори готують звіти, які не тільки документують виявлені випадки шахрайства та корупції, але й надають рекомендації щодо запобігання подібним випадкам у майбутньому.

3.6. Навчання та свідомість. Публічний аудит може також включати заходи щодо підвищення обізнаності та навчання співробітників державного сектору про ризики шахрайства та корупції, а також про методи їх виявлення та запобігання.

3.7. Співпраця з правоохоронними органами. У випадках виявлення серйозних порушень публічні аудитори співпрацюють з правоохоронними органами для забезпечення належного розслідування та притягнення винних до відповідальності [9].

Попередження та виявлення шахрайства та корупції через публічний аудит допомагає не лише зберегти публічні ресурси від неправомірного використання, але й підвищує довіру громадян до державних інституцій, сприяючи створенню більш ефективної та прозорої системи державного управління.

4. Покращення управлінських процесів. Рекомендації та висновки, висловлені після публічного аудиту, можуть вказувати на слабкі місця в системі управління, надаючи органам управління інформацію для вдосконалення їх діяльності. Публічний аудит відіграє важливу роль у покращенні управлінських процесів у державному секторі. Він надає засоби для виявлення неефективності, недоліків у системах контролю, а також пропонує рекомендації щодо внесення покращень. Ось основні аспекти, через які публічний аудит сприяє удосконаленню управління:

4.1. Стандартизація процесів. Публічний аудит часто виявляє нестачу стандартизації в управлінських процесах. Рекомендації щодо впровадження стандартів можуть покращити послідовність та прогнозованість управлінських рішень.

4.2. Оптимізація ресурсів. Аудитори оцінюють, як державні органи використовують свої

фінансові, людські та матеріальні ресурси, і пропонують шляхи для їх більш ефективного розподілу та використання.

4.3. Зміцнення внутрішніх контролів. Аудит виявляє прогалини у внутрішніх контрольних системах і допомагає організаціям розробити більш ефективні процедури для запобігання шахрайству та помилкам.

4.4. Вдосконалення звітності. Публічний аудит підвищує якість фінансової та управлінської звітності, забезпечуючи точність та своєчасність інформації, яка є життєво важливою для прийняття рішень.

4.5. Впровадження кращих практик. Рекомендації аудиторів часто включають впровадження кращих міжнародних практик та інновацій, які можуть покращити управлінські процеси.

4.6. Підвищення обізнаності та навчання. Публічний аудит може виявити потреби в навчанні для співробітників державного сектору, підвищуючи їх компетенції та здатності до ефективного управління.

4.7. Моніторинг та оцінка. Аудиторські звіти надають цінну інформацію для моніторингу та оцінки реалізації управлінських планів та політик, а також для вимірювання досягнення цілей.

4.8. Підтримка змін. Звіти публічного аудиту можуть бути використані для обґрунтування необхідності змін в організації, від дрібних коригувань до масштабних реформ [10].

За допомогою цих втручань публічний аудит допомагає не тільки виявити та виправити існуючі проблеми, а й працює на попередження майбутніх неефективностей, тим самим підвищуючи загальну продуктивність державного управління.

5. Підтримка довіри до урядових органів. Публічний аудит може підвищити довіру громадян до державних органів, демонструючи відкритість, прозорість та відповідальність у використанні публічних коштів.

6. Сприяння демократичним процесам. Публічний аудит підтримує демократичні процеси, надаючи громадянам засоби контролю за діями уряду та забезпечуючи, щоб урядові органи були відповідальними перед своїми виборцями.

Отже, публічний аудит відіграє важливу роль у забезпеченні ефективного, відповідального та прозорого державного управління, що служить інтересам громадян.

Публічний аудит стикається з рядом викликів, які визначають його поточний стан та май-

бутні перспективи. Ці виклики та перспективи охоплюють технологічні, організаційні та нормативні аспекти, а також вплив на глобальні та місцеві управлінські процеси [8-9].

До викликів пропонуємо віднести:

- технологічні зміни: швидкий розвиток технологій вимагає від публічних аудиторів вміння працювати з новими інструментами аналізу даних, блокчейном та штучним інтелектом. Аудиторам необхідно освоїти ці інструменти для підвищення ефективності та об'єктивності аудиту.

- комплексність управлінських систем: сучасні державні управлінські системи стають все більш складними та взаємопов'язаними, що ускладнює аудиторський процес та вимагає глибоких знань в різних областях.

- високі очікування громадськості: громадськість вимагає більшої прозорості та підзвітності державних органів. Публічні аудитори повинні забезпечити, що їхні звіти є зрозумілими, доступними та своєчасними.

- кадрові питання: існує постійна потреба у кваліфікованих аудиторів, які володіють високою етикою та спроможні адаптуватися до швидко змінюваних умов та стандартів.

Ключовими перспективами є:

- інтеграція з міжнародними стандартами: публічний аудит рухається у напрямку гармонізації з міжнародними стандартами аудиту, що дозволить покращити якість аудиту та забезпечити порівняльність результатів.

- використання великих даних та аналітики: зростання обсягів доступних даних та розвиток аналітичних інструментів надають аудиторам можливість більш глибоко аналізувати управлінські процеси та визначати області для покращень.

- посилення співпраці: перспективи публічного аудиту також включають зміцнення співпраці між державними аудиторськими організаціями та іншими зацікавленими сторонами, включаючи міжнародні організації та громадськість.

- залучення громадян: розвиток громадянського аудиту та участь громадськості в аудиторському процесі можуть допомогти підвищити рівень відповідальності державних органів.

- стійкість та екологічний аудит: зростаюча увага до стійкого розвитку та екологічних питань може вести до розширення обсягу публічного аудиту, включаючи аспекти екологічної відповідальності та ефективності ресурсовикористання.

Враховуючи ці виклики та перспективи, публічний аудит повинен продовжувати адаптуватися та розвиватися, щоб відповідати змінним вимогам суспільства та забезпечувати ефективність, прозорість та підзвітність державного управління.

Висновки. У статті було розглянуто роль та значення публічного аудиту як важливого інструменту забезпечення прозорості механізмів державного управління. Публічний аудит не тільки підвищує ефективність і результативність державних інституцій, але й сприяє запобіганню корупції, шахрайства та неефективності у державному секторі. Публічний аудит виконує ключову роль у зміцненні довіри громадян до державних інституцій, надаючи незалежну оцінку їхньої роботи та вказуючи на можливості для покращення. Результати публічного аудиту мають значний вплив на процес прийняття рішень у державному секторі, сприяючи підзвітності, ефективності та прозорості. Публічний аудит стикається з рядом викликів, включаючи технологічні зміни, складність управління, високі очікування громадськості та потребу в кваліфікованих кадрах. З метою подолання цих викликів, публічний аудит повинен інтегруватися з міжнародними стандартами, використовувати сучасні технології для аналізу даних та підтримувати активну співпрацю з громадськістю. Для зміцнення публічного аудиту, важливо посилювати незалежність аудиторських інституцій, розвивати кадровий потенціал, забезпечувати відповідність до найкращих міжнародних практик та залучати громадськість до процесу аудиту. У подальшому, публічний аудит повинен продовжувати адаптуватися до змін управлінського середовища, щоб залишатися релевантним інструментом для підтримки доброї врядування. Незалежність, об'єктивність, та професіоналізм аудиторів залишаються ключовими чинниками, які визначають успіх публічного аудиту як гаранта прозорості державного управління.

Список використаної літератури:

1. Smith, A., & Johnson, B. (2022). Innovative Approaches in Public Audit: The Role of Big Data and AI. *Journal of Public Finance and Policy*, 28(2), 215-232.
2. Miller, S., & Chen, L. (2021). The Impact of COVID-19 on Public Expenditure: Implications for Public Audit. *Global Health Review*, 14(1), 89-104.
3. Wilson, P., & Taylor, R. (2023). Enhancing Public Audit through Civic Engagement. *Journal of Democratic Governance*, 17(3), 301-317.

4. Garcia, M., & Fernandez, A. (2022). Harmonization of Public Audit Standards: A Global Perspective. *International Journal of Public Administration*, 45(4), 285-299.
5. Brown, T. (2020). Transparency and Accountability in Government Financial Management. *Public Finance Quarterly*, 46(2), 143-158.
6. Patel, K. (2019). The Role of Public Audit in Fighting Corruption. *Anti-Corruption Studies*, 12(3), 234-250.
7. O'Connor, E. (2021). Public Audit in the Age of Digital Transformation: Challenges and Opportunities. *Technology and Governance Review*, 9(1), 76-92.
8. Zhang, W., & Nguyen, D. (2020). Public Audit Efficiency: Lessons from International Practices. *Global Audit Journal*, 13(2), 188-207.
9. Kapoor, A., & Sharma, S. (2022). Public Audit and Resource Allocation: Ensuring Effective Use of Government Funds. *Public Finance Review*, 50(4), 401-423.
10. Greenfield, L., & Peters, J. (2021). Strengthening Democracy through Public Audit: A Theoretical Exploration. *Journal of Democratic Processes*, 18(2), 165-181.

Shestakovska T. L. Public audit as a tool for ensuring transparency of public administration mechanisms

This article examines the concept of public audit as a key tool for ensuring the transparency and efficiency of public administration mechanisms. The relevance of the topic is due to the growing need for accountability of state bodies and organizations, as well as the desire to improve management processes in the conditions of the development of a democratic society and market economy. The article analyzes the latest research and publications in the field of public audit, defines its purpose and main tasks, and also reveals the main concepts and methodology. It emphasizes the role of public audit in assessing the efficiency and effectiveness of public administration, ensuring transparency and accountability, preventing and detecting fraud and corruption, as well as in improving management processes. Challenges faced by the field of public audit are discussed, and prospects for its development based on the introduction of the latest technologies and international standards are outlined. The article also draws attention to the strategic importance of public audit in strengthening legality, transparency and ethics in the management of public resources. Particular attention is paid to reporting and control mechanisms, which allow not only to identify shortcomings in the work of state institutions, but also to offer constructive recommendations for their elimination. Emphasis is placed on the need to harmonize the domestic experience of public audit with international practices and standards, which will ensure greater efficiency and objectivity in the assessment of public administration. Ways to increase the professionalism and competence of auditors, involve the public in the process of monitoring the activities of state structures, and improve information openness of state authorities are outlined. Despite existing problems, public audit remains a fundamental tool for increasing the efficiency of public resource management, strengthening the legal framework, and developing the principles of openness and transparency in the public sector. The conclusions of the article emphasize the importance of constant development and adaptation of public audit to modern requirements and conditions, which is the key to increasing the transparency of public administration and strengthening citizens' trust in state institutions.

Key words: public audit, public administration, transparency, accountability, efficiency, corruption, fraud, international standards.

Ю. П. Харченко

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту та державної служби
Національного університету «Чернігівська політехніка»

РОЛЬ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ У ФОРМУВАННІ ЦИФРОВОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ

У статті визначено, що штучний інтелект є ключовим компонентом у трансформації територіально-економічних систем, що відбувається в умовах цифрового розвитку. Досліджено, що цифровий розвиток передбачає використання інформаційних технологій для підвищення ефективності, продуктивності та конкурентоспроможності в різних секторах економіки та соціально-економічних системах. Штучний інтелект є критично важливим компонентом цього процесу, оскільки він використовується для аналізу великих обсягів даних, виявлення залежностей і тенденцій, прогнозування майбутніх подій і прийняття рішень на основі цього аналізу. Це дозволяє підприємствам, органам влади та іншим організаціям ефективніше використовувати ресурси та досягати успіху в економічному середовищі, яке швидко змінюється.

Обґрунтовано, що на сучасному етапі територіальних, економічних і соціальних змін країни в результаті одночасного впровадження кількох структурних, адміністративних та економічних реформ процес цифровізації виявився одним із важливих інтегративних інструментів оптимізації; сприяє управлінню ефективністю розвитку територіального устрою та підвищенню рівня керованості внесених змін. Доведено, що найбільш актуальним в Україні щодо впровадження реформ децентралізації є впровадження моделі «SMART-ОТГ», яка поєднує в собі основні елементи та переваги моделей SMART-village та «SMART-sity».

В статті доведено, що штучний інтелект є рушійною силою цифрового розвитку територій та економічних систем, сприяючи змінам і підвищенню конкурентоспроможності. У цій статті ми розглядаємо роль штучного інтелекту в цьому процесі, визначаємо його зв'язок з територією та економічною системою, а також аналізуємо випадки впровадження. Штучний інтелект дозволяє урядам, підприємствам та іншим організаціям ефективно керувати ресурсами, приймати оптимальні рішення та покращувати прогнози в умовах постійних змін. Прийняття управлінських рішень за допомогою технології штучного інтелекту допомагає виявляти загрози, запобігати ризикам і вживати відповідних заходів. Крім того, технології штучного інтелекту відіграють важливу роль у вдосконаленні протоколів цифрового розвитку.

Ключові слова: штучний інтелект, інформаційна безпека, територіальна громада, територіально-економічна система, інформаційна технологія, цифровий розвиток.

Постановка проблеми. Останнім часом з розвитком цифрових технологій моделі діяльності активно змінюються як у бізнесі, так і в публічному управлінні. За прогнозами, штучний інтелект, робототехніка, Інтернет речей, технології бездротового зв'язку та їх широке впровадження призведуть до значного підвищення продуктивності праці. У найближчому майбутньому міжнародна конкурентоспроможність окремих компаній, а також країн, що формують їх інфраструктуру, залежатиме від ефективного використання нових цифрових технологій, що призведе до розвитку правового середовища

для подальшої цифровізації територій і країн та розвитку економічних систем.

Одним із факторів, що сприяє інформаційній безпеці, є використання технологій штучного інтелекту. Зрештою, штучний інтелект – це один із трендових напрямків, який охоплює всі передові країни світу. Якщо країна не приділятиме питанню штучного інтелекту належної уваги, то ризикує втратити можливості для технологічних інновацій. Глобальний ринок технологічних рішень на основі штучного інтелекту буде фрагментований між конкуруючими країнами, що ускладнить розвиток країни та сповільнить

її просування у стратегічно важливих секторах економіки.

У загальному вигляді під інформаційною безпекою слід розуміти сукупність засобів, методів і процесів (процедур), які забезпечують захист інформаційних активів і, як наслідок, збереження ефективності та практичної корисності технічної інфраструктури інформаційних систем та інформації, що зберігається та обробляється в таких системах.

Використання штучного інтелекту в системах забезпечення інформаційної безпеки важливе для захисту територіальної цілісності та суверенітету України. Практичне застосування штучного інтелекту реалізується в контексті оцінки та аналізу інформаційних загроз, інформаційної стійкості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Численні дослідження зарубіжних вчених присвячені впровадженню технології штучного інтелекту та дослідженням проблем інформаційної безпеки, особливо: Е.С. Райнерт, Дж.Подест, З.М. Бедос, С.Голандер та інші. Серед наших співвітчизників особливої уваги заслуговують наукові доробки М.П. Бутка, М.В. Дубини, С.В.Квітки, О.В.Попело, О.Д. Прогнімак, І.В. Прокопи, С.А. Романюка, В.Р. Сіденка, В.К. Симоненко, І.З. Сторонянської, С.Л. Шульц та інших.

Проте більшість напрацювань вітчизняних дослідників так чи інакше пов'язана з питаннями ефективності процесів децентралізації, характеру взаємовідносин між обласними органами виконавчої влади та муніципалітетами. Нагальною є потреба дослідження аспектів імплементації вимог цифровізації у сферу діяльності основних інституцій.

Мета статті – обґрунтувати ключову роль штучного інтелекту в формуванні цифрового розвитку територіально-економічних систем.

Виклад основного матеріалу. Важливою складовою національної безпеки є інформаційна безпека країни, на яку впливають внутрішні та зовнішні фактори, передусім загальний рівень економічного, соціального та інформаційного розвитку країни та політична ситуація в країні та світі. У розвитку цієї сфери зацікавлені не лише бізнес-структури, які активно впроваджують інновації у цій сфері, а й державні установи, для яких питання національної безпеки є першочерговими.

В умовах сучасної глобалізації інформаційна безпека є одним із найважливіших чинників, що

забезпечують умови для реалізації національних інтересів і здатність країни долати кризові явища у разі зовнішніх атак. Подолати загрози соціально-економічному та політичному життю країни можуть своєчасні та ефективні заходи щодо управління інформаційною безпекою країни. Сфера оборони та безпеки є галуззю номер один у світі, яка зазнає серйозних змін через впровадження технології штучного інтелекту, яка змінює баланс сил між країнами.

Термін «штучний інтелект» з'явився в науковому побуті на початку 60-х років ХХ ст., але всесвітнє визнання він отримав лише у 1969 р., коли у Вашингтоні була зібрана представницька конференція фахівців, які працювали в галузі використання електроннообчислювальних машин для моделювання творчих процесів людини, яка називалася «Міжнародна об'єднана конференція зі штучного інтелекту».

Штучний інтелект стає ключовим компонентом у трансформації територіально-економічних систем, що відбувається в умовах цифрового розвитку. Для розуміння його ролі необхідно спочатку визначити зміст ключових понять.

Інтелектуальною системою можна називати самокеровану кібернетичну систему, яка має певну суму знань про світ і здатна на основі безпосереднього сприйняття і подальшого аналізу поточної ситуації до планування дій, спрямованих на досягнення мети, а також до навчання. Штучний інтелект – це науковий напрям, в рамках якого ставляться і вирішуються задачі апаратного або програмного моделювання тих видів людської діяльності, які традиційно вважаються інтелектуальними [1].

Не зважаючи на дискусії щодо ролі та місця ШІ у сучасному житті, які і досі продовжуються, часто чуємо діаметрально протилежні позиції. На наше переконання, ШІ не є повторенням чи копією людського інтелекту, розуму. І тому, намагання рухатись у цьому напрямку одразу приречені на невдачу. ШІ є науковим продуктом, як і машини, ядерна енергетика і багато того, без чого неможливо уявити сучасне життя.

ШІ - це технологія, що наразі активно впроваджується і використовується у всіх сферах життя, і має залишитися лише технологією, яка сприятиме покращенню якості життя людини, допомагатиме функціонуванню суспільства і влади, впливатиме на ріст економіки. Однак ШІ ще є мало дослідженим і тому всі його можливості ще не досліджені, а тому не варто формувати до нього негативне ставлення або

навіть заборони. В історії безліч прикладів, коли новітні технології виникали на новій хвилі технологічного розвитку і через 10 років ставали звичними.

Варто акцентувати необхідність впровадження цифровізації і застосування ШІ в управлінні територіально-економічними системами. В свою чергу поняття територіально-економічних систем, включає в себе географічно визначені території, економічні суб'єкти та соціальні взаємозв'язки. Ці системи охоплюють географічні області, регіони або країни, включаючи їхню економічну, соціальну та технологічну інфраструктуру [8].

Процес цифровізації територіально-економічної системи формується на засадах Інтернет-економіки (середовище для ведення електронного бізнесу) та «цифрової економіки» – сучасного типу господарювання, що характеризується методикою управління ресурсами у сфері виробництва, розподілу, обміну та споживання. Прискорення цифровізації економіки, яке стимулюється державою, позитивно впливає на економічний розвиток території, але для цього потрібні не лише законодавчі ініціативи, але й наукове обґрунтування [2].

Цифровий розвиток передбачає використання цифрових технологій для підвищення ефективності, продуктивності та конкурентоспроможності в різних секторах економіки та соціально-економічних системах. Штучний інтелект є критично важливим компонентом цього процесу, оскільки він використовується для аналізу великих обсягів даних, виявлення залежностей і тенденцій, прогнозування майбутніх подій і прийняття рішень на основі цього аналізу. Це дозволяє підприємствам, урядам та іншим організаціям ефективніше використовувати ресурси та досягати успіху в економічному середовищі, яке швидко змінюється.

Доведено, що на сучасному етапі територіально-економічних та соціальних змін в країні, викликаних паралельною реалізацією ряду структурних, адміністративних та економічних реформ, процеси цифровізації є одними з важливих інтеграційних інструментів, що дозволяють оптимізувати управління ефективністю розвитку територіальних систем та сприятимуть підвищенню рівня керованості впроваджуваних змін. У контексті реалізації реформ децентралізації, найбільш актуальним в Україні є впровадження моделей «SMART-ОТГ», що поєднують у собі основні елементи та переваги моделей

«SMART-village» та «SMART-sity» у залежності від типу ОТГ з перспективою подальшої інтеграції в міські агломерації чи інші територіальні утворення [3].

«Smart City» – це концепція інтеграції цифрових технологій (далі - ЦТ), в тому числі і штучного інтелекту, та Інтернету речей в управління містами. ЦТ дозволяють місцевій владі безпосередньо взаємодіяти з громадами та міською інфраструктурою і стежити за тим, що відбувається в місті, як воно розвивається, і якими шляхами покращується якість життя громадян. Завдяки використанню датчиків, які інтегровані в режимі реального часу накопичені дані від міських жителів і пристроїв обробляються і аналізуються. Зібрана інформація є ключем до вирішення проблем неефективності муніципального управління. Застосування концепції «Smart City» дозволяє покращувати управління міськими потоками і швидко реагувати на складні надзвичайні ситуації. Тому місто, в якому реалізується концепція «Smart City», більш підготовлене до вирішення проблем, ніж при простому «операційному» відношенні зі своїми громадянами [4].

Спостерігаємо поступове усвідомлення того факту, що одним з найважливіших елементів цифрової епохи, стає розвиток і активне застосування технологій ШІ в системі публічного управління, зокрема в сфері стратегічного планування та оперативного управління економічним розвитком. Вказане дає можливість значно збільшити ефективність публічного управління. Вагомою перспективою подальшого впровадження ШІ в управління громадами є процес цифровізації в країні, що напряму залежить від доступу до швидкісного Інтернету, особливо в сільській місцевості.

Зарубіжний досвід переконує, що для того щоб досягти необхідних показників ефективності в галузях муніципального управління варто використати технологій ШІ. Однак, в Україні реалізація політики цифровізації є певною загрозою, що впровадження ШІ в муніципальне управління, власне кажучи, як і в публічне управління в цілому, може стати самоціллю, є ризик повтору недоробок в сфері впровадження електронного уряду.

За критеріями OECD існує три ключові компоненти цифрового розвитку територіально-економічних систем: інфраструктура (апаратне та програмне забезпечення, телекомунікації, мережі тощо); електронна комерція (дистрибу-

ція товарів через мережу Інтернет); електронний бізнес (ведення господарської діяльності та будь-яких інших бізнес-процесів через комп'ютерні мережі) [9, с.160].

Технології, індустріальні цифрові платформи і високотехнологічні виробництва – основні інструменти, які забезпечують трансформацію цифровізації. Результатом є розбудова електронної взаємодії бізнесу і влади, відкритість даних і кібербезпека, перетворення сфер життєдіяльності тощо [1, с.161].

Цифровізація економічних систем направляє розвиток територіально-економічних систем у довгостроковій перспективі базуючись на всебічному аналізі процесів цифрової трансформації, яка у свою чергу здійснюється на підґрунті цифрових платформ, інтегруючих господарських, соціальних та технологічних процесах, що формують цифрові сервісні екосистеми [10, с.277].

Важливо остерігатися лише поверхневих змін в процесах діяльності органів влади, коли не змінюється їх структура, моделі взаємодії і технологічний базис, який застосовується на практиці в процесах управління. Наголошуємо, що цифрове перетворення публічного управління, яке ґрунтується на основі ШІ, на відміну від електронного, може визнаватися таким тільки, якщо досягнуто результату повномасштабного оцифрування усього масиву даних, котрі збираються та використовуються органами публічного управління. Коли здійснено автоматизацію цього процесу і радикально підвищено ступінь обробки даних за допомогою технологій ШІ. Саме це приведе до значного підвищення якості роботи як муніципальних, так і державних відомств.

Інакше кажучи, цифрові перетворення в державному і муніципальному секторі не повинні обмежуватися тільки змінами в процесах надання послуг, а мають докорінно перебудувати свою роботу під можливості та вимоги ШІ.

Висновки. Штучний інтелект є рушійною силою цифрового розвитку територій та економічних систем, що сприяє змінам і підвищенню конкурентоспроможності. У цій статті ми розглядаємо роль штучного інтелекту в цьому процесі, визначаємо його зв'язок з територією та економічною системою, а також аналізуємо випадки впровадження. Штучний інтелект дозволяє урядам, підприємствам та іншим організаціям ефективно керувати ресурсами, приймати оптимальні рішення та покращувати прогнози

в умовах постійних змін. Однак впровадження штучного інтелекту також приносить свої проблеми, включаючи етичні проблеми, безпеку даних і фінансові обмеження.

Отже, штучний інтелект відіграє важливу роль у формуванні цифрового розвитку територіально-економічних систем, але успіх його впровадження залежить від належного вирішення викликів та врахування етичних аспектів. Аналіз цієї теми залишається актуальним для подальших наукових та практичних досліджень.

Список використаної літератури:

1. Пчелянський Д. Воїнова С. Штучний інтелект: перспективи та тенденції розвитку. *Automation of technological and business processes*. 2019. 11, 3. С. 59-64.
2. Пухачевська К.І. Оцифрування економіки як чинник підвищення конкурентоспроможності країни. *Інфраструктура ринку*. 2018. 25. С. 39-45.
3. Сенкевич О.Ф. Трансформація територіально-економічних систем в умовах розвитку цифрової економіки та суспільств : дис. ... канд. економ. наук : 08.00.05. Одеса, 2020. 197 с
4. Квітка С. (2020). Цифрові трансформації як сучасний тренд періодичного циклу розвитку суспільства. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. Спецвипуск. С. 131–134. <http://doi.org/10.36.030/2664-3618-2020-si-131-134>
5. Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету міністрів України № 1556-р від 02.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-%D1%80#Text>
6. Jeschke S. et al. *Industrial Internet of Things and Cyber Manufacturing Systems*. Cham: Springer International Publishing Switzerland. 2017. Vol. 3, pp. 3–19/
7. Цифрове врядування : монографія / О. В. Карпенко, Ж. З. Денисюк, В. В. Наместнік [та ін.] ; за ред. О. В. Карпенка. Київ : ІДЕЯ ПРИНТ, 2020. 336 с.).
8. Харченко Ю. П. Територіальна організація господарства та її інституціональне забезпечення в сучасних умовах. [Електронний ресурс]: <http://journals.khnu.km.ua/vestnik/?p=18543>
9. Трусова Н.В. Цифровізація територіально-економічних систем. *Digital Business transformation: challenges and opportunities for partnership: Materials of International scientific-practical conference* (Melitopol, September 9-10, 2021) / editorial board D.Legeza, Y. Sokil [et al.] / TSATU. Melitopol : LLC COLOR PRINT, 2021. С. 159-162. URL: <http://elar.tsatu.edu.ua/handle/123456789/17231>.

10. Сєнкевич, О.Ф. Трансформаційні процеси територіально-економічних систем в умовах цифровізації суспільства. *Управління соціально-економічними трансформаціями господар-*

ських : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Мукачєво, 6-7 квітня 2020 р. Мукачєво, 2020. С. 106-107. URL: Збірник-ТЕЗ_МНПК_6-7_квітня_2020_м.Мукачєво.pdf (msu.edu.ua)

Kharchenko Yu. P. The role of artificial intelligence in shaping the digital development of territorial and economic systems

The article determines that artificial intelligence is a key component in the transformation of territorial and economic systems, which occurs in the conditions of digital development. It has been studied that digital development involves the use of information technologies to increase efficiency, productivity and competitiveness in various sectors of the economy and socio-economic systems. Artificial intelligence is a critical component of this process, as it is used to analyze large volumes of data, identify dependencies and trends, predict future events, and make decisions based on this analysis. This enables businesses, governments and other organizations to use resources more efficiently and succeed in a rapidly changing economic environment.

It is substantiated that at the current stage of the country's territorial, economic and social changes as a result of the simultaneous implementation of several structural, administrative and economic reforms, the digitization process turned out to be one of the important integrative optimization tools; contributes to the effective management of the development of the territorial system and increasing the level of manageability of the introduced changes. It has been proven that the most relevant in Ukraine regarding the implementation of decentralization reforms is the implementation of the "SMART-OTG" model, which combines the main elements and advantages of the "SMART-village" and "SMART-city" models.

The article proves that artificial intelligence is the driving force of the digital development of territories and economic systems, contributing to changes and increasing competitiveness. In this article, we consider the role of artificial intelligence in this process, identify its relationship with the territory and the economic system, and analyze implementation cases. Artificial intelligence enables governments, businesses and other organizations to effectively manage resources, make optimal decisions and improve forecasts in the face of constant change. Making managerial decisions with the help of artificial intelligence technology helps to identify threats, prevent risks and take appropriate measures. In addition, artificial intelligence technologies play an important role in improving digital development protocols.

Key words: artificial intelligence, information security, territorial community, territorial economic system, information technology, digital development.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2023.1.21>

М. П. Стівбан

кандидат медичних наук, доцент кафедри фтизіатрії і
пульмонології з курсом професійних хвороб,
заступник генерального директора
Комунального некомерційного підприємства
«Івано-Франківська обласна клінічна інфекційна
лікарня Івано-Франківської Обласної Ради»
ORCID ID: 0000-0002-6576-7494

ЗАКОНОДАВЧИЙ УСТРІЙ ЩОДО СТВОРЕННЯ ТА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПІТАЛЬНИМИ ОКРУГАМИ

У статті досліджується роль госпітальних округів як одного з ключових елементів системи охорони здоров'я України в сучасних умовах. Аналізується суть концепції "госпітальних округів" та їх структурні характеристики. Оцінюється ефективність їх діяльності і розглядаються шляхи її підвищення з метою поліпшення медичного обслуговування населення. Описується трансформаційна реформа в галузі охорони здоров'я, спрямована на покращення загального стану здоров'я населення та забезпечення фінансової стійкості закладів медицини. Зазначається, що координація діяльності закладів охорони здоров'я в межах госпітального округу відбувається за участю органів управління охороною здоров'я відповідної обласної державної адміністрації. Виявляються основні проблеми, що залишилися після впровадження медичної реформи, та обговорюються шляхи їх вирішення. Проаналізовано законодавство щодо встановлення нормативів діяльності госпітальних округів та в сфері охорони здоров'я загалом. Отже, модернізація медичної допомоги в Україні здійснюється шляхом створення ГО, котрий являється одним із найголовніших векторів реформування системи охорони здоров'я, де асекурація їхньої результативної діяльності та керування можливе на базі врахування певних детермінант. Описано поточний правовий режим щодо створення госпітальних округів і виокремлені основні принципи їх формування. Висвітлено стратегічний план розвитку госпітальних округів та запропоновано заходи для оптимізації мережі закладів госпітальних округів. Окреслено підходи до доопрацювання нормативно-правових актів щодо реформування сфери охорони здоров'я та регулювання діяльності госпітальних округів. Наголошується, що для успішного реформування системи охорони здоров'я та ефективної взаємодії між лікарнями одного госпітального округу необхідно приділити увагу забезпеченню фінансових ресурсів.

Ключові слова: госпітальні округи, госпітальна рада, медичний заклад, державне управління, медична реформа, охорона здоров'я, система охорони здоров'я.

Постановка проблеми. Оцінюючи ефективність діяльності медичних установ та якість наданих медичних послуг вважається основною цільовою функцією системи охорони здоров'я у всьому світі, де імplementовані та функціонують програми асекурації якості медичної допомоги, які визначені в положеннях національної політики в галузі охорони здоров'я, де дані дії позитивно впливають на розвиток медичної галузі. Основною тенденцією вдосконалення системи охорони здоров'я являється зміщення пріоритету від максимальної економії державних витрат при наданні медичної

допомоги до максимальної ефективності застосування задіяних ресурсів, де даний підхід являється актуальним для медичних установ України.

На сьогоднішній день уряд країни впровадив значну кількість нормативно-правових актів у цій галузі та провів повноцінне реформування первинної і вторинної ланки надання медичних послуг. Це дало змогу практично застосувати принцип "гроші йдуть за пацієнтом", що призвело до збільшення фінансування пріоритетних медичних установ з найбільшим оборотом пацієнтів. Однак до досягнення кінцевої мети

ще залишається дуже далеко. Наступним кроком для подальшої оптимізації галузі охорони здоров'я є створення госпітальних округів, що є новітньою практикою для нашої держави і вимагає удосконалення нормативно-правових актів щодо реформування сфери охорони здоров'я та регулювання діяльності госпітальних округів. Це підкреслює актуальність проведення даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематику охорони здоров'я та ефективної роботи госпітальних округів досліджує значна кількість науковців. Зокрема, наукові праці А. І. Зозуля, А. О. Вашева, В. О. Липчанський, Г. О. Слабкий, Д. І. Медяник, З. В. Гбур, І. В. Стовбан, Л. А. Іванова, М. В. Шевченко, М. О. Карп'як, М. П. Стовбан, О. Л. Сіделковський, О. О. Дорошенко, , О. Є. Вашев, О. О. Мартишин, С. Л. Шульц присвячені аналізу деяких аспектів становлення госпітальних округів в сучасній медичній галузі України в рамках глобалізаційних процесів та викликів, які вплинули на розвиток та становлення діяльності медичних закладів.

Постановка завдання. Метою роботи є виявлення не доопрацьованих нормативно-правових актів в частині реформування сфери охорони здоров'я та регулювання діяльності госпітальних округів та визначення шляхів внесення правок до чинного законодавства. Для досягнення мети визначено наступні завдання:

1. в загальних рисах проаналізувати сучасний стан медичної галузі України;
2. визначити основні проблеми функціонування госпітальних округів;
3. описати основні аспекти від імплементації трансформаційної медичної реформи стосовно функціонування госпітальних округів;
4. визначити ефективні підходи для внесення доопрацьованих нормативно-правових актів в частині діяльності госпітальних округів.

При проведенні дослідження були використані загальнонаукові й спеціальні методи дослідження, зокрема аналіз і синтез, порівняння, узагальнення, системно-структурний аналіз та статистичний аналіз.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасна система охорони здоров'я являється тією галуззю діяльності, у котрій найважливішу роль відіграє надання та забезпечення належного медичного обслуговування та рівня життя, в результаті чого основною найважливішою державною внутрішньою функцією Украї-

ни являється охорона здоров'я громадян країни [1, с. 25].

У 2015 році Уряд країни вирішив ініціювати реалізацію трансформаційної реформи в системі охорони здоров'я, задля покращення загального стану здоров'я населення та формування фінансового захисту від надлишкових витрат «з кишені», де основою реформи являється підвищення ефективності діяльності медичних закладів, оновлення віджилої системи у сфері надання послуг та надання ефективного доступу до якісних медичних послуг. Першочерговим етапом даної стратегії було визначено імплементацію реформи у сфері фінансування системи охорони здоров'я з метою пришвидшення трансформаційних процесів у сфері надання медичних послуг та імплементація новітніх інформаційних технологій в якості каталізаторів.

Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) було затверджено сформульовану у концептуальному установчому документі Стратегію з фінансування системи охорони здоров'я, а в жовтні 2017 року було ухвалено новий Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», в статуті було визначено процес регулювання фінансових дій в системі охорони здоров'я, також було сформовано відповідний пакет підзаконних нормативно-правових актів, який сформував непохитні правові та політичні положення для імплементації новітніх механізмів фінансування охорони здоров'я. Процес втілення даної реформи передбачав поетапну реалізацію, де перший етап передбачав втілення новітніх механізмів у первинній медичній допомозі, а другий – на вторинній і третинній, де імплементацію другого етапу запланували на 2020 рік [2].

Оцінюючи дії Уряду, котрі були зобов'язані здійснити реформування поточної системи охорони здоров'я, задля вирішення проблем оптимізації медичної інфраструктури, тому в реформі прописані норми, де у відповідності до бюджетної децентралізації, забезпечення медичних установ після набуття чинності реформи переходить під пряме підпорядкування інституцій місцевої влади.

Відповідно до обраного курсу створення одностайного медичного простору та підвищення якості державних медичних установ [3, с. 602], у законодавстві про охорону здоров'я у статті 16 зазначається, задля асекурації територіальної доступності до якісної медичної

допомоги та покращення системи медичного забезпечення населення [4, с. 170], та стартував проект з формування госпітальних округів (далі – ГО), котрі являються діючою конфедерацією медичних установ, котрі знаходяться на доцільному регіоні, котрий гарантує надання спеціалізованої медичної допомоги населенню даного регіону [5, с. 18].

У науковій думці існує чимало визначень госпітального округу, де серед них, найбільш влучними, на нашу думку, є:

1. комплекс медичних установ, котрі зареєстровані в установленому законодавчому порядку та отримали ліцензію на право здійснення діяльності з медичної практики, котрі гарантують медичне обслуговування населення належної території [4, с. 170].

2. впорядкована на певній території мережа медичних установ оптимальної кількості та складу, з раціональним розподілом навантаження на лікарів і максимально ефективним використанням медичного обладнання, яка відповідає практичним потребам і спроможності місцевої громади.

У дослідженні будемо спиратися на останнє з наведених трактувань яке, на нашу думку, є найбільш загальним та влучним [3, с. 602].

Утворення ГО з метою гарантування асекурації доречного доступу громадян країни до послуг вторинної медичної допомоги відповідної якості, оптимізації засобів медичних установ, вдосконалення результативності застосування бюджетних видатків, котрі скеровуються на асекурацію субсидіювання вторинної медичної допомоги, а також сприяння формування кондицій для підготовки медичних установ, для функціонування в кондиціях адміністративної та фінансової автономії [6].

Отже, модернізація медичної допомоги в Україні здійснюється шляхом створення ГО, котрий являється одним із найголовніших векторів реформування системи охорони здоров'я, де асекурація їхньої результативної діяльності та керування можливе на базі врахування наступних детермінант:

1) результативна діяльність ГО базується на їхньому розвитку як динамічних адаптивних діючих мереж, котрі зосереджені на виклики та запити світу на їхню діяльність та об'єктивізацію мережі медичних установ та визначення списку медичних послуг, котрі надаватимуться;

2) значна чисельність учасників ГО спричиняє потребу у імплементації дієвих форм парт-

нерської взаємодії при розробці та втіленні стратегічних рішень стосовно їхнього розвитку;

3) адміністративна та фінансова автономія медичних установ надає чималі перспективи підвищення якості медичного обслуговування, котрі можна втілити у випадку застосування прогресивних засобів і методів надання медичних послуг та налагодження співдіяння з усіма стейкхолдерами [7].

У відповідності до Постанови КМУ у діапазоні однієї адміністративно-територіальної одиниці дозволено сформувавши більше ніж один госпітальний округ, де медичні установи можуть входити до складу госпітальних округів за погодженням з органами, уповноваженими згідно з чинним законом управляти майном даних закладів, де до складу ГО може вступати не менше однієї багатопрофільної медичної установи інтенсивного лікування першого та/або другого рівня та інші установи. В основному адміністративним центром ГО встановлюється населений пункт, в якому проживає понад 40 тис. осіб, а також знаходиться багатопрофільна лікарня інтенсивного лікування другого рівня [8], і кількість населення не має перевищувати 120 тис. осіб та відстань доїзду до центру округу, яка не має перевищувати однієї години. Встановлення територіальних меж ГО формується наступним чином, де населення певної території користується доступом до спеціалізованої медичної допомоги [9, с. 110].

Відповідно до встановленої методики організації ГО формують основні принципи діяльності багатопрофільної медичної установи, але не зазначено, які структурні підрозділи функціонуватимуть в межах даної установи та які функції повинні здійснювати дана установа тощо. На даний момент не визначено поточний обсягу надання спеціалізованої медичної допомоги, котра повинна забезпечуватися багатопрофільними медичними установами інтенсивного лікування першого та другого рівнів [10, с. 297]. Вагоме значення для створення мережі ГО має міжрегіональна нерівність у асекурації відповідних регіонів лікарями та ліжко – місцями в медичних установах [3, с. 603].

При створенні ГО, що об'єднує кілька районів та міст обласного значення, існує ризик зменшення поточних обсягів медичної субвенції з Державного бюджету для районів, де не буде сформовано багатопрофільну медичну установу інтенсивного лікування. Це може спричинити перепрофілювання, скорочення або

навіть закриття районних лікарень. Негативним наслідком такої ситуації може стати збільшення комерціалізації галузі, що призведе до зростання числа приватних медичних установ. Пацієнтам доведеться отримувати медичну допомогу у таких установах лише за направленням сімейного лікаря або у супроводі бригади екстреної медичної допомоги. Це означає, що пацієнтам із запланованими заходами може доводитися чекати у черзі через обмежену кількість спеціалізованих місць або звертатися до приватних медичних закладів. [5, с. 20].

Визначальними принципами з реформування являється встановлення одностайного понятійного простору, де сімейний лікар являється основною ланкою медичної допомоги, проте у значної чисельності медичних установ відсутні відповідні можливості задля надання відповідної медичної допомоги вторинного рівня, котре має відношення до забезпечення відповідним обладнанням та медичними кадрами.

27 листопада 2019 року урядом країни було ініційовано та затверджено новітню систему зі створення ГО, де до даної категорії ГО внесено спеціалізовану ланку та екстрену медичну

допомогу в частині госпіталізації. Однак процедура створення ГО на території України почалася ще задовго до імплементації вищенаведеної постанови КМУ та охоплювала затвердження ряду законів та постанов, а поточний законодавчий устрій стосовно створення ГО відображено на рис. 1.

Отже, першопочатковим вважається закон який набрав чинності у 1992 році, в якому було визначено процедуру формування ГО, проте практична реалізація відбувалася набагато пізніше, тільки після набуття чинності розпорядження КМУ № 1013-р, у якому було прописано головні шляхи реформування та оптимізації даної галузі задля надання якісних медичних послуг, які надаються шляхом пропорційного фінансування на відповідну чисельність пацієнтів [12].

Тому, урядом у 2020 році було імплементовано розпорядження, у відповідності до якого до 2023 року планується створити мережу опорних медичних установ задля надання гарантованих своєчасних комплексних медичних послуг пацієнтами 15. Відповідно до постанови КМУ імплементованої у 2019 році, визначено принципи формування ГО (див. рис. 2).

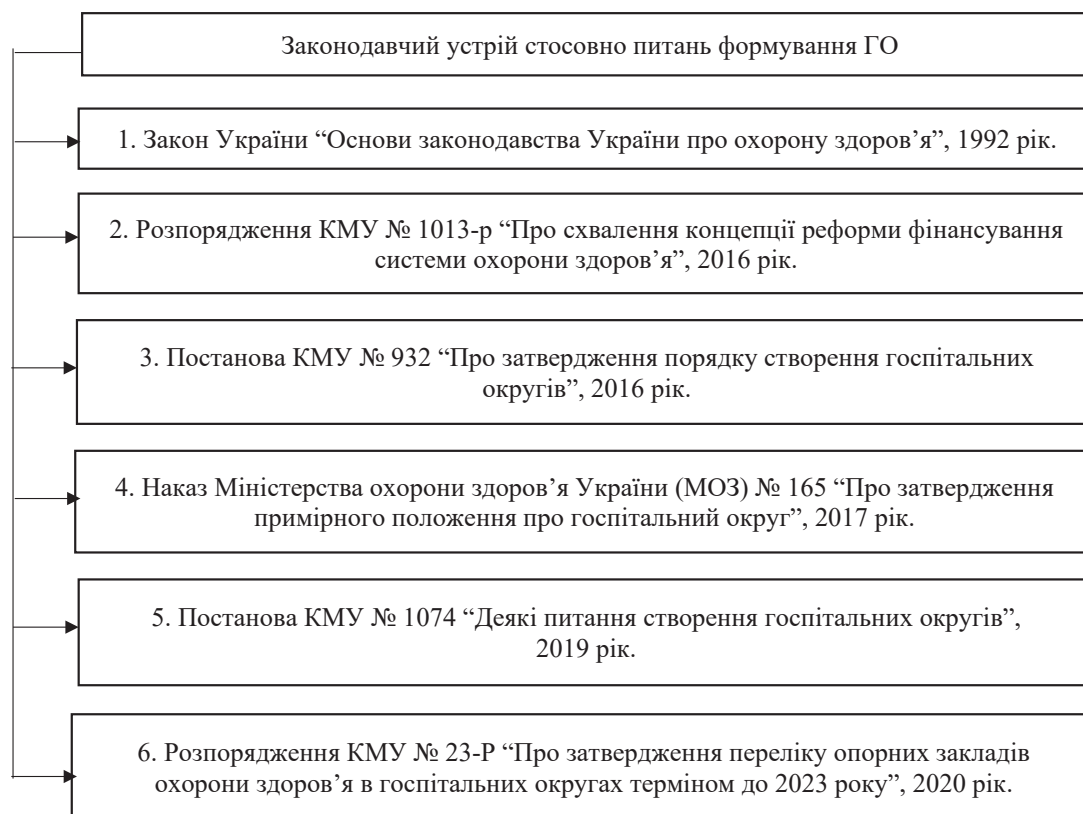


Рис. 1. Законодавчий устрій стосовно питань формування ГО

Примітка: сформовано на основі джерела: [11].

Дані принципи визначають відповідні економічно доцільні елементи зі створення ГО, оскільки з метою результативного керування ГО, визначення відповідних проблемних викликів стосовно діяльності даних установ, додання рекомендацій стосовно покращення функціонування ГО, визначення перспективних векторів розвитку даних установ при обласних державних адміністраціях було створено госпітальні ради. Робота даної ради базується на принципах колегіальності та відкритості при визначенні рішень, прозорості діяльності та рівноправності її членів, до складу яких можуть входити представники облдержадміністрацій,

керівники комунальних та державних медичних закладів, а також члени об'єднань профспілок, громадських організацій та керівники приватних медичних закладів за їх згодою. Поточна чисельність учасників даної ради знаходиться в прямій залежності від чисельності адміністративно-територіальних одиниць, котрі входять до ГО, а також поточної чисельності населення у відповідному ГО. Основними завданнями госпітальних рад та обласних державних адміністрацій являється розробка та імплементація стратегічного плану розвитку ГО на найближчі 3–5 років, де до складу даного плану відносяться структурні елементи відображені на рис. 3.

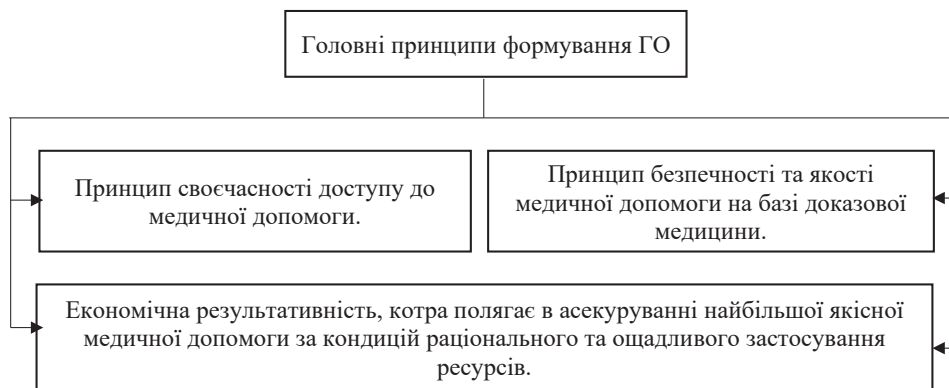


Рис. 2. Принципи формування ГО

Примітка: сформовано на основі джерела: [7].

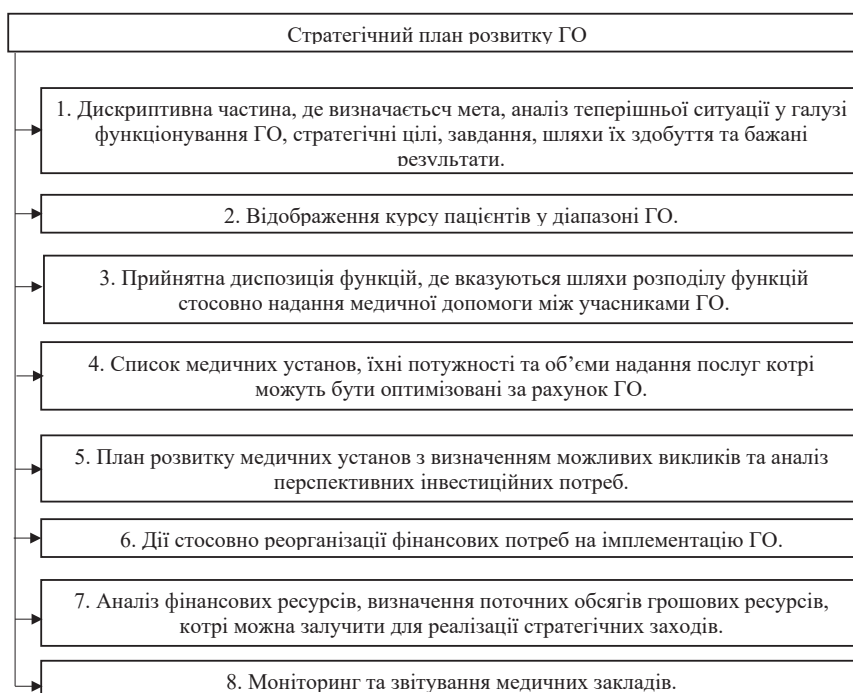


Рис. 3. Стратегічний план розвитку ГО

Примітка: сформовано на основі джерела: [13].

Отже, стратегічний план розвитку ГО є процесом, який потребує залучення професіоналів для розробки результативних планів. Після завершення періоду, протягом якого розроблявся стратегічний план розвитку ГО, госпітальна рада складає звіт щодо його імплементації та розробляє новий стратегічний план розвитку ГО. Тому для оптимізації мережі закладів ГО з різними видами лікарень потрібно:

1. Сконцентрувати фінансові видатки обласного бюджету на надання вторинної медичної допомоги.

2. Передати медичні комплекси, які надають вторинну медичну допомогу, до колективної власності територіальних громад відповідного регіону.

3. Планувати та виконувати видатки у відповідності до переліку медичних послуг з використанням програмно-цільового методу при формуванні бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів.

4. Укласти угоди щодо надання медичних послуг між відповідними розпорядниками бюджетних фінансових ресурсів та медичними установами, що надають вторинну медичну допомогу.

Поточні перетворення в галузі охорони здоров'я вимагають законодавчого врегулювання різноманітних аспектів. Уряд запропонував прийняття Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань охорони здоров'я", який має на меті впровадження заходів для створення мережі медичних установ з метою забезпечення населення медичною допомогою.

При доопрацюванні нормативно-правових актів у сфері реформування охорони здоров'я та регулювання діяльності ГО необхідно враховувати наступні принципи: забезпечення доступу до повного спектру наданих медичних послуг для всіх верств населення; забезпечення поточного покращення здоров'я населення та зменшення різниці у доступі до послуг і поліпшення їхньої якості відповідно до реалізованих реформ; забезпечення фінансової та інституційної дисципліни у системі охорони здоров'я, орієнтованій на потреби людини. Тому необхідно здійснити ряд кроків задля забезпечення ефективної діяльності даної системи:

1. Імплементувати Закон України «Про громадське здоров'я», та гарантувати належне фінансування даного структурного елементу сфери охорони здоров'я на 2021 р., реаліза-

ція котрого санкціонує покращення перспектив в медичній галузі.

2. Потрібно внести корективи в законопроект № 6327 «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» задля усунення юридичних колізій та двозначних норм у відповідності до чинного законодавства та Конституції України.

3. Необхідно на законодавчому рівні зміцнити захист прав осіб, у котрих наявні хронічні захворювання, та осіб, котрим необхідно щотижнево-го відвідувати медичного працівника.

4. Потрібно сформувати самостійну службу від органів та організацій з реалізації державної політики охорони здоров'я, котра б проводила контроль за якістю та результативністю їхньої діяльності.

5. Потрібно внести корективи до проекту закону, положення, котрі провадять ініціативу Президента України стосовно надання медичної допомоги у відповідності до якісно нових правил у сільській місцевості із застосуванням новітніх технологій, а також потрібно забезпечити дані заклади широкополосним Інтернетом, та всім необхідним обладнанням задля проведення лабораторних досліджень та одержання швидкісної консультації щодо обрання відповідного способу лікування.

6. Імплементувати законопроект у разі нецільового використання фінансових ресурсів у сфері охорони здоров'я, понесення суворого покарання, через недотримання фінансової дисципліни, а також викоринити корупцію та зловживання у даній галузі сфері, та закріпити індивідуальну відповідальність керівних осіб медичних установ у разі порушення чинного законодавства та прав пацієнтів.

7. Підвищити профілактичну складову національної сфери охорони здоров'я за рахунок поновлення системи обов'язкових медичних оглядів задля ранньої діагностики захворювань та формування єдиного простору загальнодоступної для всього населення країни медичної допомоги.

8. Потрібно внести корективи до законодавчо-нормативних та організаційних перемін стосовно процедури створення ГО, котрі забезпечують доступність для всього населення країни якісної медичної допомоги на рівні вторинної та третинної ланки системи охорони здоров'я, де зачальна чисельність медичних установ потрібно оцінювати враховуючи економічно обґрунтовані потреби відповідних територіальних громад.

9. Створити та реалізувати державну Концепцію політики стосовно кадрового забезпечення у галузі охорони здоров'я.

10. Внести правки до проекту розпорядження КМУ «Про затвердження Національного плану заходів щодо неінфекційних захворювань для досягнення глобальних цілей сталого розвитку», котрий був винесений на громадське обговорення у 2017 році, проте не був затверджений. Реалізувавши даний проект відбудеться наближення до імплементації Концепції розвитку системи громадського здоров'я, з метою здобуття визначених цілей сталого розвитку, котрі визначені ООН до 2030 р., задля імплементації засад європейської політики «Здоров'я – 2020» [16].

У результаті імплементації відповідних реформ зростатиме якість медичних послуг ГО у галузі охорони здоров'я, ефективність організації їх роботи, в результаті чого зростатиме й рівень конкуренції в галузі медицини. Будуть сформовані новітні механізми залучення фінансових ресурсів для ГО діяльність яких зосереджена в наданні медичних послуг та модернізації систем адміністрування та формування структурних підрозділів медичних установ.

Отже, завдяки комплексному застосуванню різноманітних підходів буде досягнуто консенсусу та забезпечено стійкий та сталий розвиток медичної галузі після імплементації необхідних комплексних реформ, задля покращення ефективної роботи ГО.

Висновки. Отже, в результаті нашого дослідження ми встановили, що в сучасних умовах відсутнє належне нормативно-правове забезпечення процесу створення госпітальних округів та деталізованого механізму взаємодії медичних установ, які належать до одного госпітального округу. Оскільки 2020 рік визначений як переломний для цього етапу реформування, ми очікуємо, що на початку 2021 року буде видно, чи вдалося уряду країни вирішити існуючі проблеми у функціонуванні госпітальних округів. Бо наявність таких проблем може негативно вплинути на забезпечення принципів якості та доступності медичних послуг.

Таким чином, ефективність впровадження заходів відображає зусилля управлінців у галузі охорони здоров'я у процесі внесення змін до нормативно-правових актів, що стосуються реформування охорони здоров'я та регулювання діяльності госпітальних округів. Перспективи подальших досліджень полягають у проведенні

постійного моніторингу та оцінки функціонування госпітальних округів для виявлення можливих проблем та ухвалення відповідних оптимальних рішень для подальшого реформування системи вторинної медичної допомоги.

Список використаної літератури:

1. Медяник Д. І., Липчанський В. О. Особливості ефективності управління закладами охорони здоров'я. Наукові записки. 2016. вип.19. С. 22-29.
2. ВООЗ. Спільний звіт ВООЗ та Світового банку. Україна: огляд реформи фінансування системи охорони здоров'я 2016–2019 : офіц. сайт. URL: <https://www.euro.who.int/en/home> (дата звернення 06.10.2020).
3. Чернявська Н. А. Вдосконалення механізму управління медичною галуззю України. Інтелектуальна економіка в умовах суспільних трансформацій : Матеріали V Міжнародного науково-практичного форуму, 25 жовтня 2019. Житомир : ЖНАЕУ, 2019. С.601-604.
4. Сіделковський О. Л. Комунальні та відомчі медичні заклади в системі єдиного медичного простору: невирішені проблеми адміністративно-правового регулювання. Прикарпатський юридичний вісник. 2019. Випуск 4(29). Том 2. С. 169-172.
5. Дорошенко О. О., Шевченко М. В. Аналіз міжнародного досвіду фінансування вторинної медичної допомоги. Економіка і право охорони здоров'я. 2017. № 1. С. 16-23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eproz_d_2017_1_5 (дата звернення 06.10.2020).
6. Стовбан М. П., Стовбан І. В. Механізм взаємодії обласної та районної клінічної лікарні в межах одного госпітального округу. Наукові перспективи. 2020. №1 (1). URL: [https://doi.org/10.32689/2708-7530-2020-1\(1\)-102-118](https://doi.org/10.32689/2708-7530-2020-1(1)-102-118) (дата звернення 06.10.2020).
7. Деякі питання створення госпітальних округів: Постанова КМУ від 27 листопада 2019 р. № 1074. // Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення 06.10.2020).
8. Юридичні аспекти функціонування лікарень в межах госпітальних округів. Проект USAID «Підтримка реформи охорони здоров'я». URL: <https://healthcenter.od.ua/wp-content/uploads/2019/02/госп-округи-юридичні-питання-1.pdf> (дата звернення 06.10.2020).
9. Карп'як М. О., Шульц С. Л. Організаційно-інституційні особливості реформування системи охорони здоров'я в Україні в умовах децентралізації. Науково-практичний журнал «Регіональна економіка». Львів, 2017. №3 (85). С. 108–115.

10. Вашев О. Є., Вашева А. О., Іванова Л. А. Сучасні тенденції політики змін надання медичної допомоги в країнах ЄС. Публічне управління XXI століття: традиції та інновації: зб. тез XVII Міжнар. наук. конгресу, 27 квітня 2017 р. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. С. 295–298.
11. Мартишин О. О. Госпітальні округи в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. Український медичний часопис. 2017. URL: <https://www.umj.com.ua/article/108816/gospitalni-okrugiv-ukrayini-problemi-ta-shlyahi-yih-virishennya> (дата звернення 06.10.2020).
12. Про схвалення концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я : Розпорядження КМУ № 1013-р, зі змінами та доповненнями станом на 30.11.2016 року // Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80> (дата звернення 06.10.2020).
13. Гбур З. В., Стовбан М. П. Теоретико-методологічні основи поняття госпітального округу у сфері охорони здоров'я. 2020. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/41/772/1540-1?inline=1> (дата звернення 06.10.2020).
14. Слабкий Г. О., Шевченко М. В., Зозуля А. І. Госпітальні округи: реальність і ризики їх створення. Україна. Здоров'я нації. 2012. № 2-3. С. 261-265. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Uzn_2012_2-3_50 (дата звернення 06.10.2020).
15. Про затвердження Порядку створення госпітальних округів: постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 932. // Відомості Верховної Ради України. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249582611> (дата звернення 06.10.2020).
16. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України. Актуальні соціальні реформи. Медична реформа. 2020. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/12860/Yurochko_Medychna%20reforma.pdf?sequence=1 (дата звернення 06.10.2020).

Stovban M. P. Legislative framework for the establishment and state regulation of hospital districts

The article explores the role of hospital districts as one of the key elements of the healthcare system in Ukraine in modern conditions. The essence of the "hospital districts" concept and their structural characteristics are analyzed. The effectiveness of their activities is evaluated, and ways to improve it with the aim of enhancing medical services for the population are considered. The transformative reform in the healthcare sector aimed at improving the overall health of the population and ensuring the financial stability of medical institutions is described. It is noted that the coordination of healthcare institutions within a hospital district is carried out with the participation of healthcare management bodies of the respective regional state administrations. The main problems remaining after the implementation of the medical reform are identified and discussed. Legislation regarding the establishment of norms for the activities of hospital districts and in the healthcare sector as a whole is analyzed. Therefore, the modernization of medical care in Ukraine is being carried out through the creation of Hospital Districts, which is one of the main vectors of healthcare system reform, where the assurance of their effective performance and management is possible based on certain determinants. The current legal regime for the establishment of hospital districts and the main principles of their formation are outlined. The strategic development plan for hospital districts is highlighted, and measures to optimize the network of hospital district facilities are proposed. Approaches to revising regulatory acts regarding the reform of the healthcare sector and regulating the activities of hospital districts are outlined. It is emphasized that for the successful reform of the healthcare system and effective cooperation between hospitals within a hospital district, attention must be paid to ensuring financial resources.

Key words: hospital districts, hospital board, medical institution, state management, healthcare reform, healthcare, healthcare system.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2023.1.22>**Д. Ф. Тишко**

кандидат медичних наук, доцент,
доцент кафедри ортопедичної стоматології
Національного медичного університету імені О.О. Богомольця

ІДЕНТИФІКАЦІЯ СИМПТОМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МЕДИЧНОГО ТУРИЗМУ

Державна політика в сфері медичного туризму відіграє вирішальну роль, оскільки саме від неї залежить, наскільки успішно країна зможе залучити іноземних пацієнтів та розвинути цей напрям. Ідентифікація симптомів державної політики – це перший крок до розуміння того, наскільки ефективно працює існуюча система, які її сильні та слабкі сторони, а також які заходи необхідно вжити для подальшого розвитку медичного туризму. Мета статті полягає в ідентифікації симптомів державної політики забезпечення розвитку медичного туризму.

В процесі дослідження автором було запропоновано суспільну проблему, визначено її зміст та охарактеризовано наступні групи симптомів: державно-управлінські симптоми; суспільні симптоми. Визначено симптоми проблеми державної політики забезпечення розвитку медичного туризму в Україні для країни-призначення (відсутність статистики, відсутність правового регулювання, низький рівень міжнародної співпраці, невмотивованість вітчизняних ЗОЗ, відсутність інформаційної кампанії, недовіра іноземців до вітчизняної СОЗ) та країни-відправлення (відсутність статистики, відсутність правового регулювання, низький рівень міжнародної співпраці, неврегульованість діяльності турагентів, низький рівень освіченості населення, низький рівень юридичної обізнаності).

Встановлено, що для подолання вказаних суспільних симптомів проблеми державної політики забезпечення розвитку медичного туризму є потреба в формуванні наступних інструментів державної політики: дієвої системи нормативно-правового регулювання медичного туризму відокремленої від правового регулювання туризму в цілому; інформаційної кампанії для іноземців з метою підвищення попиту для в'їзного медичного туризму та для резидентів з метою підвищення попиту на виїзний туризм.

Ключові слова: медичний туризм; міжнародний туризм; ризики медичного туризму; виклики медичного туризму; управління туристичною діяльністю, симптоми державної політики.

Постановка проблеми. Державна політика є основою формування параметрів розвитку певних видів соціально-економічних відносин. Медичний туризм є особливою сферою соціально-економічних відносин та об'єктом державної політики, адже визначає сукупність переваг для усіх учасників реалізації такого роду туристичної послуги з одного боку та є соціально важливим напрямком забезпечення громадського здоров'я в країні відправлення та ефективного і результативного розвитку системи охорони здоров'я в країні призначення. Відсутність на сьогодні в Україні дієвих механізмів реалізації державної політики забезпечення розвитку медичного туризму спричиняє сукупність негативних наслідків як з позиції країни призначення в таких сферах як стоматологія, репродуктивне здоров'я та інше, так і з позиції країни

відправлення в частинні таких видів медичних послуг як трансплантація, онкологія, пластична хірургія тощо.

Метою дослідження є ідентифікація симптомів державної політики забезпечення розвитку медичного туризму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання ідентифікації симптомів державної політики забезпечення розвитку медичного туризму представлені в працях: В.В. Євдокимов, Д.О. Грицишен, Л.В. Сергієнко, І.О. Драган, І.В. Супрунова, А.П. Дикий, С.В. Свірко, В.Ф. Загурська-Антонюк, К.В. Малишев, В.В. Нонік, С.М. Домбровська, Л.В. Антонова, І.В. Драган, С.В. Белай, Д.Г. Гавриченко, Т.В. Кондратюк, Л.Р. Криничко, О.О. Мотайло, В.В. Ксендзук, С.М. Петрик, Ф.Р. Криничко, Н.В. Дацій, Д.В. Карамішев, О.І. Васильєва,

А.В. Антонов, М.А. Латинін, Д.М. Джафарова, Н.Є. Дуб, В.В. Дудка, Я.Ф. Радиш, О.М. Торбас, М.М. Білинська, Ю.В. Малігон, Н.С. Орлова, О.Д. Крикун, Н.П. Ярош та інші.

Викладення основного матеріалу. «Поїздки на лікування за кордон відкрили новий напрям у медицині та дали надію мільйонам людей на здоров'я та життя. У світі медичний туризм – додаткове джерело доходів у бюджет, в Україні ж ця галузь поки що поза межами державної політики. Щороку до України приїждить на лікування майже 50 тисяч пацієнтів з Німеччини, Франції, Великої Британії, США, Росії, Білорусі та Ізраїлю. За рік вони сумарно витрачають близько 125 млн. доларів. Але, у свою чергу, українців поки що виїжджає на лікування в 4 рази більше. За аналітичними висновками International Medical Travel Journal, медичний туризм сьогодні перетворюється в одну з найбільш швидко зростаючих галузей. І Україна, розвиваючи цей напрямок, навіть може скласти конкуренцію іншим країнам в деяких галузях медицини, адже у нас також є висококваліфіковані спеціалісти, а вартість медичних послуг в рази менша. Але чи зможемо ми виступити гідним «конкурентом» і запропонувати медично та туристично привабливі проекти і для іноземців, і для своїх громадян? Це питання дійсно варте уваги. Адже розвиток медичного туризму в Україні не тільки зміцнить позитивний імідж українських лікарів та приведе до нашої країни нових пацієнтів з-за кордону, але й сприятиме покращенню стану галузі охорони здоров'я в цілому, у тому числі залученню інвестицій та здійсненню нового витку у розвитку технологій і підвищенні якості надання медичних послуг в нашій державі» [1].

«Важливою сферою діяльності суспільства та держави є політика, адже від її виваженості, обґрунтованості залежать процвітання й добробут держави, сталий розвиток і благополуччя суспільства, свобода людини й задоволення її духовних та матеріальних потреб. Становлення демократичної, соціальної та правової держави неможливе без створення і впровадження належної та ефективної політики держави, за допомогою якої вдається вчасно виявляти проблеми в суспільстві, здійснювати їх ефективний аналіз, визначати й реалізувати оптимальні шляхи розв'язання. За умов глобалізації, переходу від постіндустріального до інформаційного суспільства, розвитку демократії та інститутів громадянського суспільства, інтеграції в між-

народний та європейський правовий простір в Україні набуває розповсюдження така форма організації державної діяльності, як державна політика, що набуває значення як форма взаємодії держави й різноманітних інститутів громадянського суспільства, впливу на організацію та діяльність держави демократичних інституцій, демократичного контролю за її діяльністю тощо» [2].

Процеси формування та реалізації державної політики є взаємопов'язаними та доповнюють один одного. Варто зазначити, що не можливо ідентифікувати старт державної політики в цілому та державної політики в певній сфері. Будь-які, спроби ідентифікувати початок та кінець реалізації державної політики мають лише суто теоретичний характер, та визначають особливості вирішення певної сукупності суспільних проблем, що характеризуються симптомами, які визначають необхідність зміни в державній політиці. Під державною політикою пропонуємо розуміти – безперервний динамічний мінливий до змін у внутрішньому та зовнішньому середовищі процес формування, реалізації, верифікації, оцінки та моніторингу державно-управлінських рішень, що визначають реакцію держави (суб'єктів державної влади) на суспільну проблему, які характеризуються сукупністю процедур, методів, інструментів, принципів їх застосування для її розв'язання з одночасним узгодженням сукупності антагоністичних публічних, суспільних та приватних інтересів. Відповідно під державною політикою забезпечення розвитку медичного туризму пропонуємо розуміти: безперервний динамічний мінливий до змін глобального та національного рівнів процес формування, реалізації, верифікації, оцінки та моніторингу державно-управлінських рішень, що визначають реакцію держави (суб'єктів державної влади) на проблеми розвитку медичного туризму, які характеризуються сукупністю процедур, методів, інструментів, принципів їх застосування для її розв'язання з одночасним узгодженням сукупності антагоністичних публічних, суспільних та приватних інтересів учасників міжнародного та національного ринків медичного туризму.

Зважаючи на специфіку ринку медичного туризму та дослідження тригерів його розвитку, його властивостей як об'єкту державної політики та сукупності інтересів різних стейкхолдерів, пропонуємо суспільну проблему визначати наступним змістом: «відсутність системи нор-

мативного, організаційного, інформаційного, інституційного, фінансового та адміністративного забезпечення розвитку медичного туризму в країні як з позиції країни-відправлення, так і з позиції країни-призначення». Зазначену проблему характеризують наступні групи симптомів:

- державно-управлінські симптоми, що характеризують відсутність або неефективність державної політики в досліджуваній сфері і, як наслідок, відсутність параметрів розвитку медичного туризму в Україні як з позиції країни-відправлення, так і з позиції країни-призначення (рис. 1);

- суспільні симптоми, що визначають особливості соціально-економічних відносин (рис. 2).

Державно-управлінськими симптомами проблеми державної політики забезпечення розвитку медичного туризму для країни-призначення є наступні:

- відсутність статистики медичного туризму. На сьогодні недосконалою є медична статистика в Україні, й відповідно відсутня статистика медичного туризму. Статистика медичного туризму має представляти собою систему збору, обробки, аналізу та представлення інформації про іноземних громадян, які отримали медичні послуги в приватних, комунальних та державних закладах охорони здоров'я України. Варто зазначити, що до формування такого роду статичної інформації, мають бути залучені як заклади охорони здоров'я, що реалізовували послуги іноземцям, так і прикордонна служба та суб'єкти дипломатичних та міжнародних відносин. Медичний туризм є особливим об'єктом статистичного дослідження, саме тому його дані є недоступними системі медичної статистики, функції якої з 2022 р. виконує Центр громадського здоров'я МОЗ України. Так, статистика медичного туризму, має враховувати медичні, соціальні, географічні, економічні та спеціалізовані параметри. В свою чергу відсутність сьогодні статистики медичного туризму в Україні визначає наступні негативні наслідки, а саме: по-перше, неможливість приймати відповідні рішення щодо розвитку системи охорони здоров'я в контексті розширення спектру діяльності закладів охорони здоров'я приватної, комунальної та державної форм власності; по-друге, визначити ефект від медичного туризму, що може характеризуватися соціальними, економічними, медичними, правовими та безпековими ефектами;

- відсутність правового регулювання медичного туризму та ринку медичного туризму в країні-призначення. Так, сьогодні відсутня система регулювання реалізації медичних послуг іноземним громадянам; страхування діяльності таких закладів охорони здоров'я та параметрів діяльності суб'єктів туристичної діяльності. Наслідком зазначеної проблеми є відсутність відповідальності учасників реалізації послуги медичного туризму та маневру для маніпуляцій. Аналізуючи сучасне законодавство, через пошукову систему «Законодавство України» на офіційному порталі Верховної Ради України, встановлено, що слово «туризм» в назвах нормативних документів зустрічається 509 разів, в тексті документів – 276363 рази. В свою чергу словосполучення «медичний туризм» в назві документу не зустрічається взагалі. Це свідчить про відсутність у вітчизняному законодавстві системи регулювання медичного туризму;

- низький рівень міжнародної співпраці України як країни-призначення медичного туризму. Низький рівень співпраці з іноземними суб'єктами реалізації політики в сфері медичного туризму та охорони здоров'я призводить до проблеми неможливості прослідкувати історію хвороби через відсутній обмін офіційною документацією і, як наслідок, можливе зниження якості медичної послуги. Як наслідок така проблема знижує рівень довіри іноземних пацієнтів до вітчизняної системи охорони здоров'я та, відповідно, знижує активність вітчизняного ринку медичного туризму.

Зазначені симптоми проблеми характерні й для медичного туризму з позиції країни-відправлення, проте мають свою специфіку, зокрема:

- відсутність статистики медичного туризму для країни-відправлення характеризується наступним чином: відсутні будь-які статистичні дані та механізми їх збору, обробки, аналізу та представлення для громадськості та суб'єктів реалізації державної політики щодо громадян, які отримали медичні послуги за кордоном та їх стану здоров'я до та після лікування. Це призводить до неможливості оцінити навантаження на національну систему охорони здоров'я та наслідки для громадського здоров'я;

- відсутня система регулювання реалізації туристичних послуг щодо відправлення туристів (параметрів діяльності суб'єктів туристичної діяльності) за кордон для отримання медичної послуги та подальшого лікування в вітчизняних ЗОЗ за системою державного страхуван-

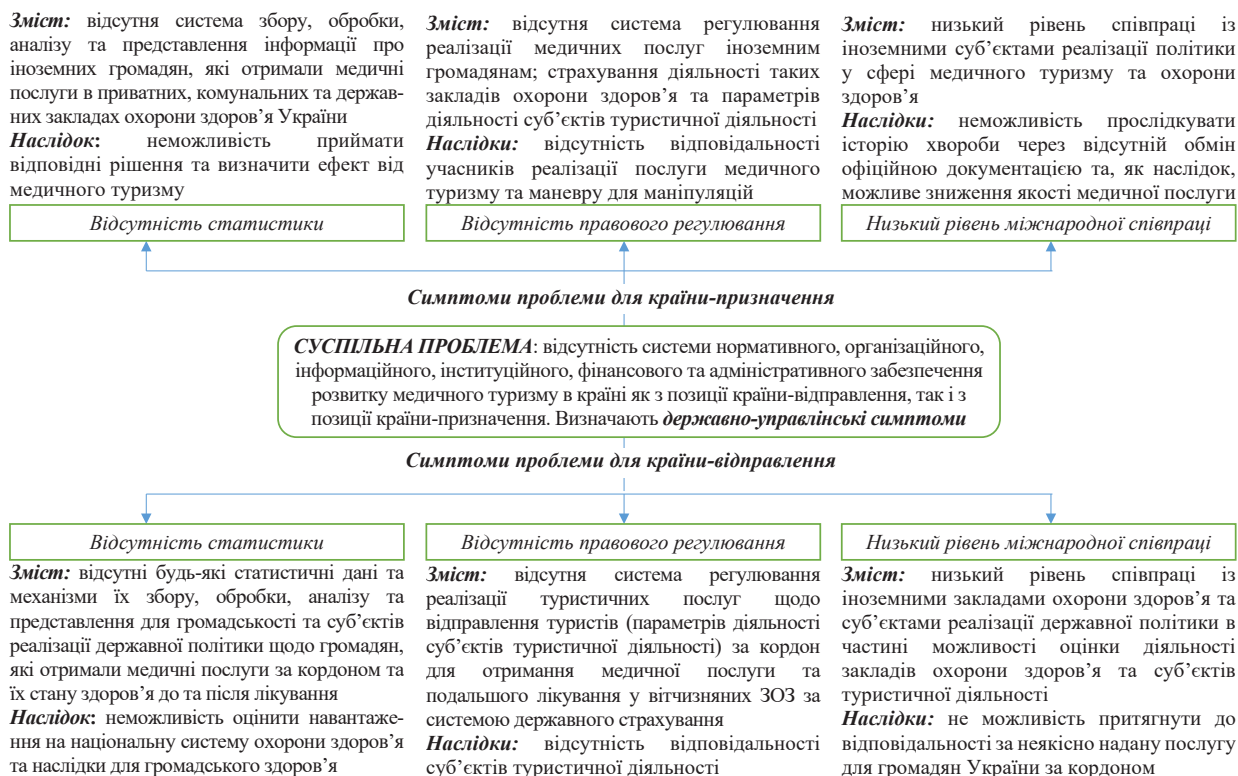


Рис. 1. Симптоми проблеми державної політики забезпечення розвитку медичного туризму в Україні

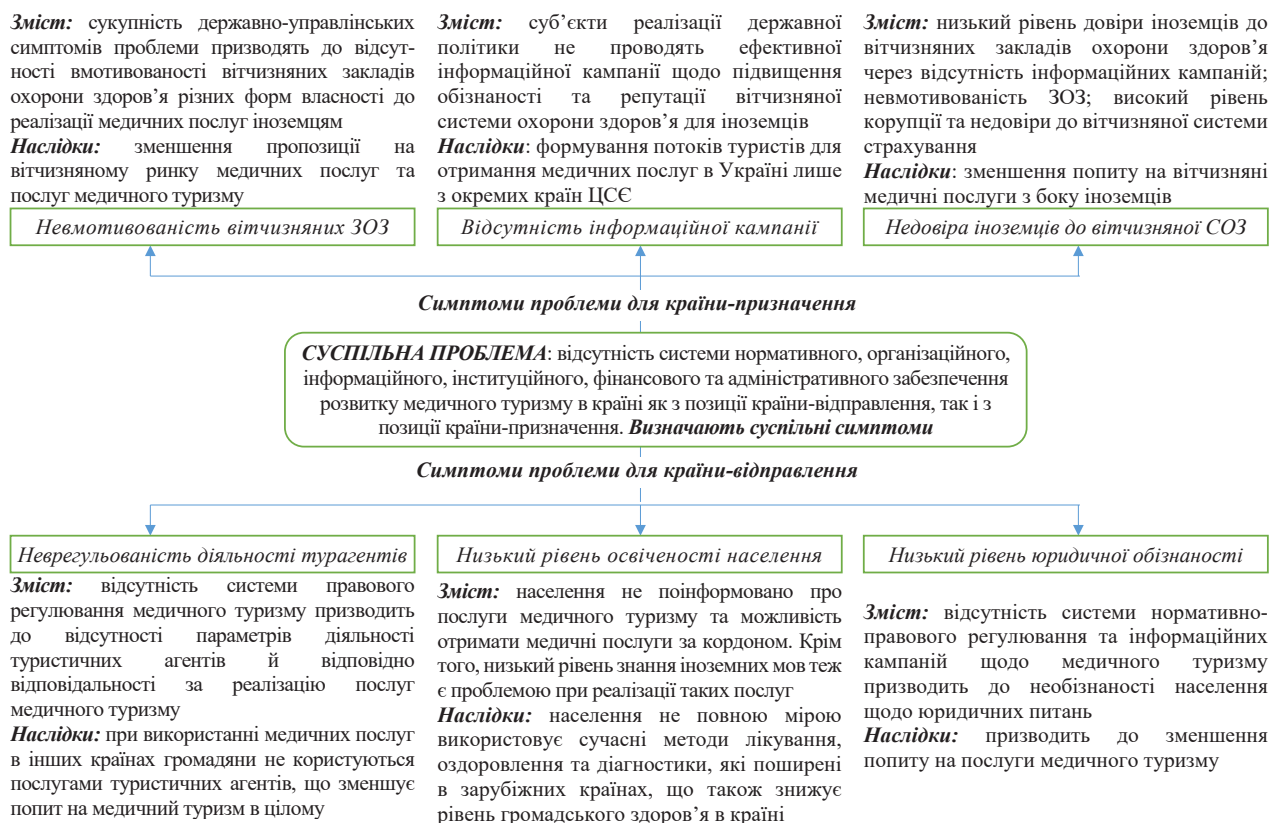


Рис. 2. Симптоми проблеми державної політики забезпечення розвитку медичного туризму в Україні

ня. Зазначена проблема була ідентифікована вище в контексті країни-призначення, зокрема встановлено відсутність, будь-яких, нормативно-правових актів щодо регулювання медичного туризму, як в частині реалізації медичної послуги так і в частині туристичної послуги. Як наслідок, відсутність відповідальності суб'єктів реалізації туристичних послуг, призводить до недовіри до системи в цілому та неможливості забезпечити високий рівень якості медичного туризму;

- низький рівень співпраці з іноземними закладами охорони здоров'я та суб'єктами реалізації державної політики в частині можливості оцінки діяльності закладів охорони здоров'я та суб'єктів туристичної діяльності призводить до неможливості притягнення до відповідальності за неякісно надану послугу для громадян України за кордоном.

Таким чином, державно-управлінські симптоми суспільної проблеми, що визначає вектори формування та реалізації державної політики забезпечення розвитку медичного туризму, визначають, що для вирішення зазначених проблем пріоритетними напрямками мають стати:

- формування комплексної системи правового регулювання медичного туризму як основи забезпечення відповідальності усіх учасників туристичного процесу, збільшення довіри до послуг медичного туризму з боку населення та узгодження антагоністичних приватних, суспільних та публічних інтересів учасників суспільних відносин;

- забезпечення високого рівня міжнародних відносин щодо розвитку медичного туризму як основи налагодження високого рівня комунікації між учасниками туристичного процесу;

- формування системи статистики медичного туризму як з позиції країни-призначення так і з позиції країни-відправлення, яка має враховувати сукупність економічний, медичний, соціальних, географічних та інші спеціалізовані параметри, що дозволять формувати та реалізовувати ефективні державно-управлінські рішення та оцінювати стан розвитку галузі.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Суспільними симптомами проблеми державної політики забезпечення розвитку медичного туризму для країни призначення є наступні:

- невмотивованість вітчизняних закладів охорони здоров'я. Сукупність державно-управлінських симптомів проблеми призводить до

відсутності вмотивованості вітчизняних закладів охорони здоров'я різних форм власності до реалізації медичних послуг іноземцям. Навіть, якщо й такі послуги реалізуються, їх обсяги є недостатніми та в більшій мірі не характеризуються як медичний туризм. Крім того, заклади охорони здоров'я державної та комунальної форми власності через обмеження бюджетного законодавства не можуть реалізовувати платні послуги іноземцям. Це призводить до зменшення пропозиції на вітчизняному ринку медичних послуг та послуг медичного туризму;

- відсутність інформаційної кампанії. Суб'єкти реалізації державної політики не проводять ефективну інформаційну кампанію щодо підвищення обізнаності та репутації вітчизняної системи охорони здоров'я для іноземців. Така діяльність має проводитися дипломатичними представництвами та суб'єктами реалізації інформаційної політики, що є одним із напрямів забезпечення економічного розвитку України в досліджуваних сферах господарських відносин (охорона здоров'я, туризм). Це призводить до того, що формування потоків туристів для отримання медичних послуг в Україні є лише з окремих країн Центральної та Східної Європи;

- недовіра іноземців до вітчизняної системи охорони здоров'я. Низький рівень довіри іноземців до вітчизняних закладів охорони здоров'я через відсутність інформаційних кампаній; невмотивованість ЗОЗ; високий рівень корупції та недовіри до вітчизняної системи страхування. Як наслідок зменшення попиту на медичні та туристичні послуги. Саме цей симптом характеризує взаємозв'язок усіх представлених симптомів, що визначають суспільну проблему державної політики забезпечення розвитку медичного туризму.

Суспільними симптомами державної політики в досліджуваній сфері для країни-відправлення є наступні:

- неврегульованість діяльності туристичних агентів, що реалізують послуги медичного туризму. Відсутність системи правового регулювання медичного туризму призводить до відсутності параметрів діяльності туристичних агентів й, відповідно, відповідальності за реалізацію послуг медичного туризму. При використанні медичних послуг в інших країнах громадяни не користуються послугами туристичних агентів, що зменшує попит на медичний туризм в цілому;

- низький рівень освіченості населення. Населення не поінформоване про послуги медично-

го туризму та можливість отримання медичних послуг за кордоном. Крім того, низький рівень знання іноземних мов теж є проблемою при реалізації таких послуг. Це призводить до того, що населення не в повній мірі використовує сучасні методи лікування, оздоровлення та діагностики, які поширені в зарубіжних країнах, що також знижує рівень громадського здоров'я в країні;

– низький рівень юридичної обізнаності характеризується відсутністю системи нормативно-правового регулювання та інформаційних кампаній щодо медичного туризму, що призводить до необізнаності населення щодо юридичних питань та, як наслідок, до зменшення попиту на послуги медичного туризму.

Для подолання вказаних суспільних симптомів проблеми державної політики забезпечення розвитку медичного туризму є потреба у формуванні наступних інструментів державної політики:

– формування дієвої системи нормативно-правового регулювання медичного туризму відокремленої від правового регулювання туризму в цілому;

– формуванні інформаційної кампанії для іноземців з метою підвищення попиту для в'їзного медичного туризму та для резидентів щодо підвищення попиту на виїзний туризм.

Список використаної літератури:

1. Комітет з питань охорони здоров'я провів у Верховній Раді засідання «круглого столу» на

тему: «Медичний туризм в Україні: проблеми та перспективи». URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/127061.html>

2. Коршунова Н. В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук (доктора філософії): 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» (081 «Право»). Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2018. 240 с.
3. Малімон В.В., Вахович І.М. Фактори розвитку регіонального ринку медичного туризму в розвинених країнах світу. Фінансовий простір. Міжнародний науково-практичний журнал. 2012. Випуск № 3 (7). С. 38-46.
4. Мочульська О. М., Шульгай А. Г., Ошлянська О. А., Бондарчук В. І., Завіднюк Ю. В., Чорномидз І. Б., Добровольська Л. І., Сверстюк А. С. Сучасні тенденції, детермінанти та перспективи розвитку медичного та лікувально-оздоровчого spa- та wellness-туризму в світі. Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України. 2019. № 3 (81). С. 56-61.
5. Реймонд А. Розенфельд. Лекції з державної політики / Пер. з англ. С. Соколик. К.: Вид-во «К.І.С.», 2002. 60 с.
6. Шандова Н. В. Билим О. С. Ресурсне забезпечення оздоровчого туризму. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Економіка і менеджмент». 2018. № 31. С. 12-16.
7. Interreg Europe – Sharing solutions for better policy. URL: <https://www.interregeurope.eu/what-is-interreg-europe>.
8. Rare diseases. Public Health. URL: https://health.ec.europa.eu/european-reference-networks/rare-diseases_en.

Tyshko D. F. Identification of symptoms of the state policy of ensuring the development of medical tourism

State policy in the field of medical tourism plays a crucial role, since it depends on it how successfully the country will be able to attract foreign patients and develop this direction. Identification of symptoms of state policy is the first step towards understanding how effectively the existing system works, what its strengths and weaknesses are, as well as what measures need to be taken for the further development of medical tourism. The purpose of the article is to identify symptoms of state policy to ensure the development of medical tourism.

In the process of research, the author proposed a social problem, defined its content and characterized the following groups of symptoms: state and administrative symptoms; social symptoms. The symptoms of the problem of state policy ensuring the development of medical tourism in Ukraine for the destination country (lack of statistics, lack of legal regulation, low level of international cooperation, lack of motivation of domestic health care facilities, lack of information campaign, distrust of foreigners in domestic health care facilities) and the sending country (lack of statistics, lack of legal regulation, low level of international cooperation, unregulated activities of travel agents, low level of education of the population, low level of legal awareness) were identified.

During the study, it was established that in order to overcome the indicated social symptoms of the problem of state policy ensuring the development of medical tourism, there is a need to form the following state policy instruments: the formation of an effective system of regulatory and legal regulation of medical tourism separate from the legal regulation of tourism in general; the formation of an information campaign for foreigners with the aim of increasing demand for inbound medical tourism and for residents to increase demand for outbound tourism.

The analysis conducted allows us to conclude that the development of medical tourism is a multifaceted process that requires a comprehensive approach and active participation of the state. Identification of symptoms of state policy in this area is a key stage for understanding its effectiveness and developing further strategies.

Key words: medical tourism; international tourism; risks of medical tourism; challenges of medical tourism; management of tourist activities, symptoms of state policy.

УДК 351.86:004.9(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2023.1.23>

О. В. Кравцов

кандидат хімічних наук,
доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»
ORCID ID: 0000-0002-8027-1796

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ МОДЕЛІ ДЕРЖАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ПРОБЛЕМНОГО ПІДХОДУ: ФЕНОМЕН ЦИФРОВОЇ РЕЗИЛЬЄНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СТРУКТУР

У статті розглядається концептуалізація національної моделі державотворчих процесів в Україні на основі проблемного підходу. Дослідження акцентує увагу на ключових викликах і суперечностях, що виникають під час формування сучасної української державності. Проведено аналіз історичних, соціокультурних, політичних та економічних чинників, які впливають на процеси державотворення. Особливу увагу приділено проблемно-аналітичному підходу як інструменту для систематизації існуючих викликів і пошуку оптимальних шляхів їх подолання.

Метою дослідження є розробка цілісної концепції формування національної моделі державотворення в Україні на основі проблемного підходу, що передбачає виявлення, систематизацію та пошук шляхів вирішення ключових проблем державного будівництва. Методологічною основою дослідження слугує міждисциплінарний підхід, що поєднує методи політології, державного управління, конституційного права та соціології.

Встановлено, що багатогранність державотворчих процесів в Україні, зумовлена як історично складеним геополітичним становищем, так і внутрішніми соціально-політичними суперечностями, потребує формування цілісної та адаптивної моделі, здатної забезпечити стабільне функціонування держави. Використання проблемного підходу дозволяє побачити не лише конкретні недоліки, але й виявити системні конфлікти, що виникають у взаємодії управлінської, правової, економічної та гуманітарної складових державного управління. Така модель базується на досвіді реформування ключових державних інститутів України у пострадянський період, успішному міжнародному досвіді та врахуванні унікальних національних обставин. У статті проаналізовано основні ризики, такі як недосконалість нормативно-правової бази, слабка інституційна спроможність, регіональні диспропорції та соціальні конфлікти. Доведено необхідність формування такої моделі, яка б відповідала як поточним викликам, так і загальносвітовим тенденціям демократичного розвитку та інтеграції в європейську спільноту.

Окрему увагу приділено питанням національного суверенітету, громадянської ідентичності та підвищення рівня довіри між державою і суспільством. Запропоновані рекомендації щодо адаптації існуючих державотворчих механізмів, спрямовані на забезпечення ефективного функціонування держави в умовах глобальної турбулентності та внутрішньополітичних змін.

Ключові слова: державотворення, національна модель, проблемний підхід, інституціоналізація, політична трансформація, демократизація, національна безпека, публічне управління.

Постановка проблеми. Державотворчі процеси в Україні перебувають під значним впливом як внутрішніх, так і зовнішніх викликів, що особливо посилюється в умовах правового режиму воєнного стану. Актуальність формування національної моделі державотворення зростає

в умовах, коли держава вимушена одночасно вирішувати завдання захисту суверенітету, територіальної цілісності та забезпечення ефективного функціонування політичних, правових і соціальних інститутів. В умова існування сучасної Української держави виникає нагальна

потреба у переосмисленні національних державотворчих процесів у поєднанні з впровадженням засад стійкості та адаптивності до військових і гібридних загроз.

Запровадження правового режиму воєнного стану в Україні створює не лише нові виклики, але й умови для трансформації існуючих державних механізмів. Особливість цього режиму полягає у тимчасовій концентрації влади, обмеженні деяких прав і свобод та необхідності швидкого ухвалення рішень у надзвичайних ситуаціях. Проте, разом із цим, воєнний стан також загострює низку системних проблем, таких як інституційна слабкість, недостатня координація між владними структурами, вразливість правової системи до гібридної агресії та кібератак, а також відсутність стратегії інтеграції у цифрове суспільство в умовах бойових дій.

У контексті правового режиму воєнного стану важливим методологічним інструментом стає проблемний підхід до концептуалізації державотворчих процесів. Цей підхід дозволяє ідентифікувати критичні точки взаємодії державної влади, суспільства і правової системи з метою формування стійкої та ефективної національної моделі, здатної витримувати тиск як воєнних, так і післявоєнних викликів. Зокрема, важливим є аналіз того, як умови воєнного стану змінюють функції державності, механізми ухвалення рішень, управління ресурсами та забезпечення населення базовими послугами.

До ключових проблем належать: по-перше, узгодження обмежень прав громадян із захистом демократичних принципів в умовах воєнного стану; пошук рівноваги між централізацією влади для оперативного управління і децентралізацією, яка є важливою складовою демократичного самоврядування; адаптація системи правового регулювання до викликів цифровізації, зокрема в умовах інформаційної війни, кібератак і пропаганди; забезпечення та збереження суспільної довіри до державних інститутів в умовах зниження прозорості державного управління через в умовах воєнного стану. Такі проблемні поля детермінують сутність сучасного публічного управління.

Актуалізується доцільність концептуалізації національної моделі державотворення України, що ґрунтується на принципах стійкості, верховенства права, діджиталізації та демократичних цінностях. Ця модель має враховувати особливі виклики, що виникають у періоди правового режиму воєнного стану, і водночас забезпе-

чувати фундамент для довгострокового розвитку держави в умовах післявоєнної віднови та інтеграції у глобальне цифрове суспільство. Формулювання такої моделі вимагає розробки адаптованих теоретико-методологічних підходів, здатних врахувати одночасний вплив воєнних, інформаційних, правових та соціально-економічних чинників.

Теоретико-методологічні аспекти державотворення в умовах воєнного стану та цифрової трансформації досліджуються у працях провідних українських науковців, що досліджували фундаментальні засади забезпечення національної стійкості, та питання національної безпеки в умовах гібридних загроз. Значний внесок у розуміння специфіки функціонування державних інституцій в умовах воєнного стану зробили дослідження В. Баштанника, К. Гавриленка, О. Кучеровського, В. Черниша [1-5], які запропонували новітні підходи до трансформації системи державного управління в кризових умовах. Аналіз наукового доробку свідчить про активний розвиток досліджень у сфері цифрової трансформації державного управління, проте недостатньо розкритими залишаються питання концептуалізації комплексної моделі державотворення в умовах воєнного стану. Окремого наукового осмислення потребують механізми забезпечення інституційної стійкості та адаптивності державного управління в умовах множинних загроз та викликів цифрової епохи, що підтверджується працями вітчизняних та закордонних дослідників останніх років.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проведений аналіз наукової проблеми цифровізації в публічному управлінні показав, що відсутня інтегрована концепція державотворення України, яка б одночасно враховувала умови воєнного стану, виклики цифрової епохи та необхідність забезпечення національної стійкості. Так само недостатньо досліджено взаємозв'язок між правовими механізмами функціонування державних інституцій у правовому режимі воєнного стану та їхньою адаптивністю до нових цифрових трансформацій.

Потребує подальшого теоретичного осмислення механізм інституційної стійкості державних органів в екстремальних умовах та їх здатність забезпечувати безперервність управління. Невирішеним залишається питання оптимального поєднання традиційних демократичних принципів із правовими обмеженнями, що

виникають у рамках воєнного стану, без шкоди для прав і свобод громадян. Слабко розроблені механізми взаємодії між державними структурами, місцевим самоврядуванням та громадянським суспільством в умовах одночасної протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам. Питання забезпечення цифрової резильєнтності (здатності до відновлення систем) державних інституцій у контексті постійних кібератак і інформаційних загроз залишається відкритим.

Зокрема, механізми координації між цивільним сектором і військовими структурами недостатньо досліджені в сучасних реаліях цифрових і безпекових викликів, й не вирішеним є питання формування стійкої системи національної безпеки, яка б враховувала характеристики гібридної війни, економічну дестабілізацію та потребу в ефективному управлінні ресурсами. Залишається відкритим питання розробки єдиного теоретико-методологічного підходу до дослідження державотворчих процесів у режимі правового воєнного стану, з урахуванням проблемного підходу та українських реалій.

Метою статті є розробка концептуальних засад національної моделі державотворчих процесів в Україні в умовах правового режиму воєнного стану, заснованої на проблемному підході, яка враховуватиме сучасні виклики цифрової трансформації, забезпечення національної стійкості, інституційної спроможності державних органів, а також ефективного реагування на внутрішні та зовнішні загрози.

Основний зміст. Державотворчі процеси в Україні є предметом постійної уваги науковців, політиків та громадськості, особливо в умовах правового режиму воєнного стану. Сучасні реалії демонструють безпрецедентний рівень викликів для української державності, серед яких центральне місце займають децентралізація, зовнішня військова агресія, внутрішня соціально-економічна нестабільність, а також впливи глобальної цифровізації. У таких умовах постає необхідність системного переосмислення державотворчих процесів із метою розробки інтегрованої національної моделі, яка б базувалася на принципах стійкості, демократичності та готовності ефективно долати сучасні виклики. В. Баштанник та В. Черниш правомірно наголошують на проблемності децентралізації в умовах збройної агресії, що триває з 2014 р. [1-2], нерозвиненості правового поля реформи децентралізації, особливих викликах для децентралізації.

В умовах правового режиму воєнного стану держава змушена застосовувати особливі механізми управління, які потребують адаптації до мінливих обставин і забезпечення безперервності функціонування інституцій. Проблемний підхід до аналізу та концептуалізації державотворення стає ключовим інструментом для виявлення критичних точок і систематизації завдань, які постають перед державною системою. Цей підхід дозволяє визначити не лише очевидні зовнішні загрози, такі як агресія з боку РФ, але й внутрішні суперечності, серед яких – недостатність координації між державними інституціями, прогалини в нормативно-правовому забезпеченні, слабка цифрова резильєнтність та недостатній рівень довіри до публічної влади.

Історичний досвід свідчить, що процес державотворення в Україні завжди відзначався певною фрагментованістю, спричиненою як геополітичними факторами, так і комплексністю внутрішніх викликів [3-4]. Проте сучасний воєнний контекст додав нових параметрів до цього процесу. З одного боку, держава змушена фокусуватися на питаннях національної безпеки та оборони, мобілізуючи ресурси як у цивільному, так і військовому секторі. З іншого боку, виникає потреба у збереженні демократичних принципів управління, що є важливим чинником подальшого суспільного розвитку та інтеграції в європейський простір. Такий дуалізм цілей потребує розробки збалансованого підходу, здатного врахувати як нагальні потреби, так і довгострокові перспективи національного розвитку.

Одним із ключових аспектів сучасного державотворення є цифрова трансформація публічного управління. Цифровізація державних послуг та управління прискорилося з початком військових дій, адже виникла нагальна потреба в оперативних, безпечних та доступних для громадян сервісах. Це, у свою чергу, висвітлює проблеми цифрової резильєнтності державних структур, нерівномірності доступу до цифрових ресурсів у регіонах, а також ризики, що супроводжують активну цифровізацію, зокрема зростання кібератак і поширення дезінформації. У зв'язку з цим концепція національної моделі державотворення повинна включати механізми забезпечення кібербезпеки, що є передумовою стійкого функціонування держави в умовах гібридної війни.

Важливим компонентом моделі державотворення, на думку В. Баштанника, М. Кудрявцевої,

є ефективність правових механізмів [3:4], які регулюють функціонування державних інституцій у режимі воєнного стану. Це включає адаптацію законодавства до умов надзвичайного періоду, збереження прав і свобод громадян із урахуванням обмежень воєнного часу, а також створення чіткої і прозорої системи взаємодії між гілками влади. Значення набуває також питання децентралізації, яке в умовах воєнного стану потребує переосмислення. З одного боку, принцип децентралізації залишається одним із базових для демократичного розвитку країни, з іншого – виникає потреба в централізованих діях для ефективного реагування на безпекові виклики, особливо у фронтових і прифронтових регіонах.

Особливу увагу слід приділити механізмам координації між державними структурами, місцевими органами влади та громадянським суспільством, на що звертають увагу К. Гавриленко, О. Кучеровський [5-6]. В умовах воєнного стану практична реалізація такої співпраці дозволяє ефективніше акумулювати ресурси, підтримувати моральний дух суспільства і залучати його до вирішення гострих проблем, таких як забезпечення гуманітарної допомоги, підтримка постраждалих регіонів чи участь у територіальній обороні. Водночас це вимагає створення нових, більш гнучких і адаптивних механізмів взаємодії, які враховували б не тільки кризовий стан, але й потенціал громад для подальшого відновлення і розвитку.

Таким чином, сучасний правовий режим воєнного стану підкреслює нерозривний зв'язок між забезпеченням національної безпеки та розвитком стійких демократичних інституцій [9]. Проблемний підхід до концептуалізації національної моделі державотворення дозволяє не тільки аналізувати сучасні виклики, але й усвідомити стратегічну важливість довгострокового планування в умовах кризи. Збалансоване поєднання демократичних принципів, цифрової інноваційності та безпекових механізмів повинно стати основою нової моделі українського державотворення, яка забезпечить її стійкість і конкурентоспроможність на міжнародній арені.

Концептуалізація національної моделі державотворчих процесів в Україні на основі проблемного підходу набуває особливого значення в умовах правового режиму воєнного стану та активної цифрової трансформації суспільства [7;8]. Сучасні виклики, пов'язані з повномасштабною військовою агресією, вимагають

переосмислення традиційних підходів до розбудови державних інституцій та механізмів управління. Теоретико-методологічне підґрунтя дослідження базується на синтезі системного, інституційного та проблемного підходів, що дозволяє комплексно розглянути процеси державотворення в умовах множинних загроз. Особливості функціонування державних інституцій в умовах воєнного стану характеризуються необхідністю одночасного забезпечення оборони держави, підтримки критичної інфраструктури та збереження демократичних засад розвитку суспільства.

Цифрова трансформація державного управління виступає каталізатором інституційних змін та вимагає впровадження інноваційних механізмів взаємодії між державою та суспільством. Проблемний підхід дозволяє систематизувати ключові виклики сучасного державотворення та розробити ефективні механізми їх подолання.

Аналіз сучасного стану державотворчих процесів в Україні свідчить про наявність системних проблем, пов'язаних із забезпеченням інституційної стійкості та ефективності державного управління. Особливої гостроти набувають питання цифрової резильєнтності державних структур, захисту критичної інфраструктури та забезпечення кібербезпеки. Важливим аспектом є адаптація механізмів взаємодії між центральними та місцевими органами влади до умов воєнного стану. Запропонована концептуальна модель державотворення базується на принципах національної стійкості, цифрової трансформації та забезпечення безпеки. Ключовими елементами моделі виступають: механізми інституційної адаптивності, системи цифрового управління, інструменти забезпечення національної безпеки та координації цивільно-військового співробітництва. Особлива увага приділяється розвитку механізмів електронної демократії та цифрових послуг в умовах воєнного стану. Практична реалізація запропонованої моделі передбачає впровадження комплексу заходів на різних рівнях державного управління. На стратегічному рівні необхідним є формування єдиної політики цифрової трансформації з урахуванням безпекових викликів. Тактичний рівень включає розвиток інструментів електронного урядування та механізмів міжвідомчої взаємодії. Операційний рівень зосереджується на впровадженні конкретних цифрових рішень та забезпеченні їх безпеки.

Важливим аспектом реалізації моделі є забезпечення безперервності державного управління в умовах правового режиму воєнного стану. Це вимагає створення резервних систем управління, розвитку механізмів кризового менеджменту та підвищення кваліфікації державних службовців. Особлива увага приділяється питанням захисту інформаційних систем та даних, а також забезпеченню стійкості критичної інфраструктури [7]. Проблемний підхід дозволяє виявити ключові напрями вдосконалення державотворчих процесів, серед яких: розвиток цифрових компетенцій, впровадження інноваційних технологій управління, забезпечення кібербезпеки та розвиток механізмів електронної демократії. Важливим є створення ефективної системи моніторингу та оцінки результативності впроваджуваних змін.

Особливого значення набуває розвиток механізмів взаємодії з громадянським суспільством та міжнародними партнерами. Це передбачає створення платформ для діалогу, розвиток механізмів громадського контролю та залучення експертного середовища до процесів державотворення. Міжнародна співпраця дозволяє використовувати кращі практики та отримувати підтримку у впровадженні інновацій.

Реалізація запропонованої моделі вимагає значних ресурсів та координації зусиль різних споживачів публічних послуг. Важливим є забезпечення балансу між швидкістю впровадження змін та їх якістю, між безпековими вимогами та зручністю для користувачів. Особлива увага має приділятися питанням захисту персональних даних та забезпечення прав і свобод громадян в умовах цифрової трансформації та воєнного стану.

Висновки. Проведене дослідження дозволило розробити концептуальні засади національної моделі державотворчих процесів в Україні, що враховує специфіку функціонування державних інституцій в умовах правового режиму воєнного стану та цифрової трансформації суспільства. Застосування проблемного підходу забезпечило системне розуміння викликів сучасного державотворення та дозволило запропонувати комплексні механізми їх подолання, зокрема в частині забезпечення інституційної стійкості та цифрової резильєнтності державних структур. Визначено, що ефективна модель державотворення має базуватися на принципах національної стійкості, цифрової трансформації та забезпечення безпеки, з особливим акцентом на розвиток механізмів елек-

тронної демократії та цифрових послуг в умовах воєнного стану. Обґрунтовано необхідність впровадження комплексу заходів на різних рівнях державного управління, що передбачає формування єдиної політики цифрової трансформації з урахуванням безпекових викликів та розвиток інструментів електронного урядування. Доведено важливість забезпечення безперервності державного управління через створення резервних систем управління та розвиток механізмів кризового менеджменту. Перспективи подальших досліджень пов'язані з поглибленим вивченням механізмів адаптації державних інституцій до функціонування в умовах множинних загроз, розробкою методології оцінки ефективності цифрової трансформації державного управління в умовах воєнного стану. Актуальним напрямом майбутніх досліджень є розробка методологічних засад оцінки резильєнтності державних інституцій та їх здатності до швидкого відновлення після кризових ситуацій. Важливим аспектом подальших наукових розвідок має стати дослідження механізмів синергії між державними структурами, громадянським суспільством та міжнародними партнерами в контексті забезпечення національної стійкості. Окремого наукового осмислення потребує розробка інноваційних підходів до забезпечення кібербезпеки державних інформаційних систем та захисту критичної інфраструктури в умовах постійних загроз та викликів цифрової епохи.

Список використаної літератури:

1. Черниш В. Сучасна трансформація системи публічного управління в умовах конституційних змін: теоретико-методологічні засади. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2021. №4. 2022. С. 210-213.
2. Черниш В., Баштанник В. Публічне управління в умовах інституціональних альтерацій в системі державної влади: теоретико-методологічні засади. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2022. №. 5. С. 7-13.
3. Кудрявцева М.В., Баштанник В.В. Особливості організації діяльності органів державної влади в умовах реформи децентралізації. *Slovak international scientific journal*. 2020. № 45. Vol. 3. С. 53 – 57.
4. Кудрявцева М., Баштанник В. Реформа децентралізації як сучасний концепт державотворення. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. 2020. Вип. 2 (42). С. 17–24.
5. Гавриленко К., Юхно І., Баштанник В. Формування адміністративного простору реалізації

- публічноуправлінської діяльності в умовах конституційних змін в Україні *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. №2. С.7-12. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. № 3. С. 9-12. (Index Copernicus). DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.2.1>
6. Shevchenko N., Kiyda L., Voronova T., Gavrilenko K., Kuchеровsky A., Khomich Y. Public administration in the field of state security: development, problems and prospects for improvement. *Ad Alta. Journal of interdisciplinary research*, 2021. 11(2-XX), p.89-94. URL: <https://www.magnanimitas.cz/11-02-xx>. (Web of Science).
 7. Белікова М. Цифровізація публічного адміністрування в умовах воєнного стану. *Наукові інновації та передові технології*. 2022. № 8(10). URL: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2022-8\(10\)-381-392](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2022-8(10)-381-392) (дата звернення: 20.11.2024).
 8. Цифровізація як інструмент побудови інноваційної стратегії розвитку бізнесу країн єс в умовах адаптації до кризових тенденцій міжнародної економіки / В. Ю. Стрілець та ін. *Scientific bulletin of PUET: economic sciences*. 2024. № 3(113). URL: <https://doi.org/10.37734/2409-6873-2024-3-11> (дата звернення: 20.11.2024).
 9. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII : станом на 27 лип. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 20.11.2024).

Kravtsov O. V. Conceptualization of the national model of state-building processes in Ukraine based on a problem approach

The article examines the conceptualization of the national model of state-building processes in Ukraine based on a problem approach. The study focuses on key challenges and contradictions that arise during the formation of modern Ukrainian statehood. An analysis of historical, socio-cultural, political and economic factors that influence the processes of state-building is conducted. Particular attention is paid to the problem-analytical approach as a tool for systematizing existing challenges and finding optimal ways to overcome them.

The purpose of the study is to develop a holistic concept for the formation of a national model of state-building in Ukraine based on a problem approach, which involves identifying, systematizing and searching for ways to solve key problems of state-building. The methodological basis of the study is an interdisciplinary approach that combines the methods of political science, public administration, constitutional law and sociology.

It has been established that the multifaceted nature of state-building processes in Ukraine, due to both the historically complex geopolitical situation and internal socio-political contradictions, requires the formation of a holistic and adaptive model capable of ensuring the sustainable functioning of the state. The use of a problem-based approach allows us to see not only specific shortcomings, but also to identify systemic conflicts that arise in the interaction of the administrative, legal, economic and humanitarian components of public administration. This model is based on the experience of reforming key state institutions in Ukraine in the post-Soviet period, successful international experience and taking into account unique national circumstances. The article analyzes the main risks, such as imperfect regulatory framework, weak institutional capacity, regional disparities and social conflicts. The need to form such a model that would meet both current challenges and global trends in democratic development and integration into the European community is proven.

Special attention is paid to the issues of national sovereignty, civic identity and increasing the level of trust between the state and society. Recommendations are proposed for adapting existing state-building mechanisms aimed at ensuring the effective functioning of the state in conditions of global turbulence and domestic political changes.

Key words: state-building, national model, problem approach, institutionalization, political transformation, democratization, national security, public administration.

УДК 351:4

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2023.1.24>**С. О. Лисенко**

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри правознавства
Севєродонецького інституту ПрАТ «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»
ORCID ID: 0000-0002-7050-5536

АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена дослідженню державної політики у сфері інформаційного забезпечення державного управління з акцентом на її ролі у забезпеченні прозорості, ефективності та підзвітності. Актуальність теми полягає у зростаючому значенні цифрової трансформації та інформаційного менеджменту в управлінні, що суттєво впливає на залучення громадян, управління ресурсами та процеси прийняття рішень. У дослідженні розглянуто історичну еволюцію інформаційного забезпечення, сучасну нормативно-правову базу та ключові ініціативи, такі як платформа "Дія" в Україні, висвітлено як досягнення, так і постійні виклики, такі як фрагментарність систем та нерівномірність впровадження. Проаналізовано сильні та слабкі сторони української політики інформаційної підтримки у порівнянні з кращими міжнародними практиками. Приклади інтегрованих цифрових екосистем Естонії, цифрових стратегій Данії, орієнтованих на громадян, та комплексної системи кібербезпеки Сінгапуру виступили орієнтирами. Ці кейси проілюстрували гостру потребу в інтеперабельності, інклюзивності та надійній кібербезпеці в системах державного управління України. Дослідження підкреслило потенціал використання новітніх технологій, таких як штучний інтелект, блокчейн та аналітика великих даних, для усунення поточних недоліків та сприяння інноваціям у сфері державних послуг. Досліджено питання довіри громадян до цифрового урядування - постійний виклик, який загострюється через періодичні системні збої та інциденти з безпекою. Крім того, у дослідженні визначено можливості для подолання цифрового розриву шляхом розширення програм цифрової грамотності та локалізації електронних послуг для задоволення потреб сільських та маргіналізованих громад, забезпечуючи рівний доступ до державних послуг. Визначено перспективи, зокрема довгостроковий вплив цифрових ініціатив, таких як "Дія", на суспільну довіру та адміністративну ефективність, регіональні відмінності у впровадженні політики, а також етичні наслідки інтеграції нових технологій у державне управління. За результатами сформовано підґрунтя для оптимізації політики інформаційного забезпечення в Україні, приведення її у відповідність до міжнародних стандартів та просування цифрової трансформації урядування.

Ключові слова: інформаційне забезпечення, державне управління, державна політика, цифрова трансформація, електронне урядування, відкриті дані, кібербезпека, інтеперабельність, блокчейн, штучний інтелект, цифрова інклюзивність, міжнародний досвід.

Актуальність теми дослідження. Актуальність теми дослідження полягає у формуванні ефективного урядування, забезпеченні прозорості та сприянні прийняттю обґрунтованих рішень. У сучасну епоху цифрової трансформації інформація стала основою державного управління, впливаючи на те, як уряди взаємодіють з громадянами, управляють ресурсами та реагують на суспільні потреби.

Державна політика у сфері інформаційного забезпечення слугує основою для розвитку

надійних систем, які дозволяють збирати, аналізувати, поширювати та захищати точні дані. Це особливо важливо у вирішенні сучасних викликів, таких як зростаючі вимоги громадян до прозорості, швидкий технологічний прогрес та зростаюча складність операцій державного сектору. Ефективне інформаційне забезпечення не лише підвищує адміністративну ефективність, але й зміцнює демократичні цінності, сприяючи підвищенню підзвітності та довіри громадськості.

Крім того, ця тема набуває додаткової актуальності у світлі глобальних тенденцій, таких як електронне урядування, ініціативи з відкритих даних та проблеми міжнародної безпеки. Аналізуючи державну політику в цій сфері, дослідники можуть виявити прогалини, запропонувати рішення та сприяти оптимізації практик державного управління. Ці дослідження є важливими для розуміння того, як уряди можуть використовувати інформаційні технології для покращення управління, вирішення соціальних проблем та узгодження з найкращими міжнародними практиками.

Метою дослідження є аналіз та оцінка державної політики, що регулює сферу інформаційного забезпечення державного управління, визначення ключових сильних та слабких сторін, а також сфер, що потребують вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження у сфері інформаційного забезпечення державного управління підкреслюють зростаюче значення цифрової трансформації, управління даними та прозорості в управлінні. Дослідження підкреслюють роль новітніх технологій, таких як штучний інтелект та блокчейн, у підвищенні адміністративної ефективності та залученні громадян (Глушков В. М., Топольник Я., Yukhno A., Kalvet T., Toots M., Davies Tim, Ashraf Zainab.). Серед ключових викликів - кібербезпека, суспільна довіра та забезпечення інклюзивності, що пропонує шляхи для оптимізації політики.

Основний зміст дослідження. Історична еволюція інформаційного забезпечення в державному управлінні відображає зростаюче визнання інформації як стратегічного ресурсу, необхідного для ефективного управління. Спочатку концепція інформаційного забезпечення була рудиментарною, зосереджуючись на базових процесах діловодства та ручного документування, які домінували в практиці державного управління в доцифрову епоху. Однак з початком індустріалізації та зростанням складності державних функцій стала очевидною потреба у структурованому та систематичному управлінні інформацією.

Однією з перших віх в еволюції інформаційного забезпечення став розвиток бюрократичних систем наприкінці XIX та на початку XX століть. Під впливом принципів адміністративної раціональності, запропонованих Максом Вебером, уряди почали інституціоналізувати стандартизовані процеси збору, зберігання

та пошуку даних. Ці зусилля мали вирішальне значення для створення фундаменту сучасних систем інформаційного забезпечення, забезпечення послідовності та підзвітності в державному управлінні.

Середина 20-го століття ознаменувалася значним переломним моментом з появою інформаційних технологій. Впровадження комп'ютерних систем в урядову діяльність у 1950-х і 1960-х роках зробило революцію в управлінні інформацією. Уряди розвинених країн, зокрема, Сполучених Штатів і Західної Європи, ініціювали зусилля з інтеграції електронної обробки даних в адміністративні робочі процеси. Знакові проекти, такі як автоматизація даних перепису населення в США за допомогою комп'ютера UNIVAC I [1], підкреслили трансформаційний потенціал технологій в ефективному управлінні великими масивами даних.

У 1980-х і 1990-х роках відбулася зміна парадигми з появою інформаційного суспільства [2]. Уряди в усьому світі визнали стратегічну цінність інформації у формуванні політики та наданні послуг. Ця епоха стала свідком розробки спеціальної інформаційної політики, спрямованої на сприяння використанню технологій в державному управлінні. Поширення персональних комп'ютерів, удосконалення систем управління базами даних та розвиток Інтернету ще більше прискорили цю трансформацію. Зокрема, ключовою віхою стало запровадження системи електронного урядування, яка наголошує на наданні послуг, орієнтованих на громадян, цифровій інклюзії та ініціативах відкритого уряду.

У 21 столітті цифрова революція та зростання обсягів великих даних глибоко вплинули на інформаційне забезпечення державного управління. Уряди все частіше застосовують підходи, засновані на даних, для покращення процесу прийняття рішень та формулювання політики. Серед ключових віх цієї епохи - створення національної політики щодо даних, інтеграція штучного інтелекту в державне управління та просування ініціатив щодо відкритих даних. Ці зміни сприяли більшій прозорості, підзвітності та залученню громадян, привівши державне управління у відповідність до принципів належного врядування.

Еволюція інформаційного забезпечення також характеризується появою міжнародних рамок і стандартів, таких як Індекс розвитку електронного урядування Організації Об'єднаних Націй та Загальний регламент захисту

даних Європейського Союзу (GDPR). Ці віхи відображають зростаючий консенсус щодо важливості гармонізації інформаційних практик через кордони для вирішення глобальних проблем, включаючи безпеку даних, конфіденційність і цифрову нерівність.

Сучасна нормативно-правова база, що регулює інформаційне забезпечення державного управління, відображає зростаюче значення цифрової трансформації, управління даними та надання послуг, орієнтованих на громадян. Існуючі політики та ініціативи спрямовані на підвищення ефективності, прозорості та оперативності систем державного управління, одночасно вирішуючи проблеми технологічного прогресу, безпеки даних та суспільної довіри.

В Україні основна правова база для інформаційного забезпечення державного управління включає Закон «Про доступ до публічної інформації» [3], Закон «Про захист персональних даних» [4], Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства на 2018-2020 роки та інші. Ці нормативно-правові акти спрямовані на встановлення принципів використання відкритих даних, забезпечення конфіденційності та безпеки персональних даних, а також сприяння цифровій інклюзивності. Ключові ініціативи, такі як розробка мобільного додатку «Дія» [5], є значними кроками на шляху до електронного урядування, пропонуючи спрощені державні послуги та сприяючи прозорості адміністративних процесів.

Незважаючи на ці досягнення, деякі недоліки залишаються. Критичною проблемою є нерівномірне впровадження політики в різних регіонах та на різних рівнях влади. Хоча національні ініціативи, такі як «Дія», досягли помітного успіху, місцеві органи влади часто стикаються з ресурсними обмеженнями, включаючи неадекватну інфраструктуру, обмежену технологічну експертизу та недостатнє фінансування. Ці диспропорції перешкоджають однаковому застосуванню систем інформаційної підтримки, створюючи цифровий розрив, який підриває основні цілі інклюзивності та доступності.

Ще однією проблемою є фрагментарний характер регуляторного нагляду. Хоча Україна ухвалила всеосяжне законодавство про захист даних та доступ до інформації, відсутність централізованого органу нагляду за його виконанням призвела до непослідовності та прогалин у правозастосуванні. Така фрагментація ускладнює координацію зусиль між різними державни-

ми органами, знижуючи загальну ефективність політики інформаційної підтримки.

Кібербезпека також викликає серйозне занепокоєння. Оскільки державне управління все більше покладається на цифрові платформи та прийняття рішень на основі даних, вразливість інформаційних систем до кіберзагроз стає нагальною проблемою. Хоча Україна досягла прогресу у створенні основ кібербезпеки, таких як Національна стратегія кібербезпеки, швидка еволюція кіберзагроз часто випереджає оновлення нормативно-правової бази, що наражає системи державного управління на потенційні зломи та крадіжки даних.

Крім того, довіра суспільства до інформаційних систем залишається проблемою. Багато громадян скептично ставляться до надійності та безпеки платформ електронного урядування, особливо щодо конфіденційності даних. Цей скептицизм посилюється періодичними збоями у функціонуванні систем та інцидентами, пов'язаними з безпекою, що підкреслює необхідність вжиття більш рішучих заходів для зміцнення довіри та забезпечення адаптації користувачів. З точки зору можливостей, інтеграція нових технологій, таких як штучний інтелект (ШІ), блокчейн і аналітика великих даних, пропонує величезний потенціал для розвитку інформаційного забезпечення в державному управлінні [6]. Політика заохочення інновацій та впровадження цих технологій може усунути багато з нинішніх недоліків за умови, що вона супроводжуватиметься відповідними навчальними програмами та ініціативами з розбудови потенціалу для працівників державного сектору.

Порівняння політики інформаційного забезпечення державного управління в різних країнах висвітлює суттєві прогалини та можливості для вдосконалення в Україні. Провідні країни, такі як Естонія, Данія та Сінгапур, продемонстрували винятковий успіх у використанні інформаційних технологій для підвищення ефективності державного управління. Ці приклади надають цінні орієнтири, за якими можна оцінити прогрес України та виявити сфери для оптимізації політики.

Впровадження в Естонії платформи X-Road - захищеного рівня обміну даними, що з'єднує різні організації державного та приватного секторів, - слугує моделлю інтегрованої цифрової інфраструктури [7]. Ця платформа забезпечує безперебійну інтероперабельність між різними державними відомствами, уможливорюючи

ефективний обмін даними та зменшуючи адміністративний тягар. На противагу цьому, українські цифрові системи, попри вдосконалення завдяки таким ініціативам, як платформа «Дія», залишаються фрагментованими, з обмеженою міжвідомчою координацією. Такий брак інтеграції перешкоджає наданню спрощених державних послуг і погіршує якість обслуговування користувачів.

Данія зарекомендувала себе як лідер у створенні інклюзивних послуг електронного урядування. Цифрова стратегія 2022-2026 країни фокусується на зручних для користувачів цифрових платформах і надає пріоритет доступності для вразливих груп населення [8]. Такий підхід контрастує із залежністю від централізованих додатків, таких як «Дія», які, попри свою інноваційність, не мають надійної основи для задоволення потреб сільських та маргіналізованих громад. Розширення програм цифрової грамотності та розвиток локалізованих електронних послуг може подолати цю прогалину в Україні.

Комплексна система кібербезпеки Сінгапуру, що регулюється Законом про кібербезпеку, підкреслює важливість захисту систем державного управління від нових загроз [9]. У країні створено багаторівневі механізми захисту, включаючи регулярні оцінки вразливості та протоколи реагування на інциденти. Хоча Україна прийняла такі заходи, як Національна стратегія кібербезпеки, її реалізація залишається непослідовною, залишаючи критичні системи вразливими до кібератак. Посилення механізмів правозастосування та забезпечення своєчасного оновлення нормативно-правових актів у сфері кібербезпеки є вкрай необхідним.

Сполучене Королівство заслужено вважається світовим лідером у впровадженні політик відкритих даних, створюючи масштабну систему доступу до інформації, яка сприяє прозорості, підзвітності та інноваціям. Завдяки систематичному підходу до управління відкритими даними, Велика Британія забезпечує публічний доступ до значних обсягів інформації, які охоплюють різноманітні аспекти державного управління, соціально-економічного розвитку та громадянської взаємодії [10]. Україна досягла прогресу в цій сфері завдяки своєму порталу відкритих даних, але зручність використання та стандартизація залишаються проблемами. Підвищення доступності для користувачів та створення стимулів для інновацій на основі даних може роз-

крити весь потенціал політики відкритих даних.

Покращення інформаційного забезпечення державного управління потребує комплексного підходу, що поєднує коригування політики, технологічну модернізацію та заходи з розбудови потенціалу. Необхідно розробити єдину цифрову екосистему для забезпечення безперервної взаємодії між державними установами. Впровадивши інтегровану платформу, подібну до естонської платформи X-Road, Україна може сприяти безпечному обміну даними та впорядкуванню адміністративних процесів. Це зменшить дублювання, покращить надання послуг та підвищить загальну ефективність. Така екосистема повинна підтримуватися чіткими правовими та технічними рекомендаціями, а також національним стандартом інтероперабельності для забезпечення ефективної координації на всіх рівнях влади.

Управління на основі даних - ще одна сфера з трансформаційним потенціалом. Консолідація даних з різних урядових джерел у централізованих сховищах підвищить якість і доступність даних, що дозволить проводити більш точний аналіз і приймати обґрунтовані рішення. Впровадження інструментів прогнозу аналітики допоможе політикам визначати тенденції, ефективно розподіляти ресурси та проактивно реагувати на нові виклики. Для інституціоналізації цих практик необхідно запровадити політику, яка б передбачала використання науково обґрунтованих підходів у державному управлінні.

Політика відкритих даних в Україні є перспективною, але потребує подальшого доопрацювання. Розробка стандартизованих форматів даних та створення інтерфейсів прикладного програмування (API) підвищить зручність та доступність, сприятиме більш тісній співпраці між урядом, приватним сектором та науковими колами. Необхідно створити надійні гарантії конфіденційності, щоб зберегти довіру громадськості, одночасно сприяючи прозорості та інноваціям у державному управлінні. Заохочення приватного сектору та дослідників до створення цінності на основі відкритих даних сприятиме подальшій модернізації державного управління.

Перегляд і гармонізація нормативно-правової бази України також має важливе значення. Чинні закони, такі як Закон «Про доступ до публічної інформації», мають бути оновлені з урахуванням останніх технологічних досяг-

нень і відповідати найкращим міжнародним практикам. Всеохоплююче законодавство, що передбачає стандартизовані протоколи для обміну даними, цифрового врядування та інтегрованості, створить міцний фундамент для ефективного впровадження систем інформаційної підтримки.

Покращення інформаційного забезпечення державного управління потребує комплексної стратегії, яка б відповідала на поточні виклики та використовувала технологічні інновації. Розбудовуючи стійку та інклюзивну цифрову екосистему, посилюючи кібербезпеку та сприяючи врядуванню на основі даних, Україна може підвищити прозорість, ефективність та довіру громадськості до своїх адміністративних процесів. Сталі інвестиції, політична воля та співпраця між багатьма зацікавленими сторонами матимуть вирішальне значення для досягнення цих цілей та розвитку системи врядування в країні.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аналіз державної політики у сфері інформаційного забезпечення державного управління демонструє, що ефективне управління інформацією відіграє вирішальну роль у забезпеченні прозорості, ефективності та залучення громадян до участі в управлінні державою. Україна досягла значних успіхів у модернізації своєї цифрової інфраструктури та впровадженні таких ініціатив, як платформа «Дія», які спрощують надання державних послуг та сприяють їх доступності. Однак проблеми залишаються, зокрема фрагментованість систем, непослідовна реалізація політики та брак суспільної довіри до цифрових платформ. Ці проблеми підкреслюють потребу в комплексних реформах, підвищенні інтегрованості та надійних заходах кібербезпеки.

Майбутні дослідження можуть будувати зосереджені на оцінці довгострокового впливу цифрових ініціатив, таких як «Дія», на суспільну довіру та адміністративну ефективність. Порівняльний аналіз регіональних відмінностей у впровадженні політики інформаційної підтримки може дати уявлення про шляхи подолання нерівності в цифровому доступі та грамотності. Крім того, дослідження інтеграції новітніх технологій у державне управління, зокрема їхніх етичних наслідків і потенційних ризиків, може стати цінним орієнтиром для політиків.

Незважаючи на те, що Україна досягла значного прогресу в удосконаленні систем інформаційної підтримки державного управління, зали-

шаються значні можливості для вдосконалення. Вирішуючи поточні проблеми та використовуючи найкращі міжнародні практики, Україна може зміцнити свою систему цифрового врядування, зміцнити довіру громадськості та забезпечити, щоб інформаційне забезпечення стало наріжним каменем ефективного та прозорого державного управління. Подальші дослідження відіграватимуть ключову роль у формуванні цих досягнень та визначенні майбутньої траєкторії цифрової трансформації в управлінні.

Список використаної літератури:

1. Глушков, В. М. Історія, сьогодення та перспективи розвитку інформаційних технологій в Україні та світі. У А. А. Мельниченко, В. Д. Піхоревич, & П. А. Богдан (Ред.), Матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної конференції «Глушковські читання» 2018. С. 6–13. Київ: ТОВ НВП «Інтерсервіс».
2. Топольник, Я. Інформаційне суспільство та державна інформаційна політика в Україні. Витоки педагогічної майстерності. 2018. № (21). С. 195–199.
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
4. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>
5. Цифрова держава. *PlanDiia 2.0*. URL: <https://plan2.diia.gov.ua/>.
6. Yukhno A. Digital Transformation: Exploring Big Data Governance in Public Administration. *Public Organization Review*. 2022. № 24. pp. 335–349.
7. Kalvet T., & Toots M. The Impact of the X-Road on E-Government Development: The Estonian Experience. *Electronic Government, an International Journal*. 2020. № 16(1). pp. 1–17.
8. Denmark's National Strategy for Digitalization 2022-2026 (2022). *The Danish government*. URL: <https://en.digst.dk/media/27861/national-strategy-for-digitalisation-together-in-the-digital-development.pdf>
9. The Singapore Cybersecurity Act 2018. *Simmons & Simmons*. URL: <https://www.simmons-simmons.com/en/publications/ck0d8kb0hudys0b33hi2c9gys/270418-the-singapore-cybersecurity-act-2018>.
10. Davies Tim & Ashraf Zainab. The Promises and Perils of Open Government Data (OGD). *The Journal of Community Informatics*. 2012. № 8. URL: <https://doi.org/10.15353/joci.v8i2.3035>

Lysenko S. O. Analysis of state policy in the field of information support of public administration

The article is devoted to the study of the state policy in the field of information support of public administration with a focus on its role in ensuring transparency, efficiency and accountability. The relevance of the topic lies in the growing importance of digital transformation and information management in governance, which significantly affects citizen engagement, resource management and decision-making processes. The study examines the historical evolution of information provision, the current regulatory framework and key initiatives such as the Diia platform in Ukraine, highlighting both achievements and ongoing challenges such as fragmented systems and uneven implementation. The strengths and weaknesses of Ukraine's information support policy are analysed in comparison with international best practices. The examples of Estonia's integrated digital ecosystems, Denmark's citizen-centric digital strategies, and Singapore's comprehensive cybersecurity system served as benchmarks. These cases illustrated the urgent need for interoperability, inclusiveness and reliable cybersecurity in Ukraine's public administration systems. The study highlighted the potential of using the latest technologies, such as artificial intelligence, blockchain, and big data analytics, to address current shortcomings and promote innovation in public services. The study also examines the issue of public trust in digital governance, an ongoing challenge that is exacerbated by periodic system failures and security incidents. In addition, the study identifies opportunities to bridge the digital divide by expanding digital literacy programmes and localising e-services to meet the needs of rural and marginalised communities, ensuring equal access to public services. Prospects are identified, including the long-term impact of digital initiatives such as Diia on public trust and administrative efficiency, regional differences in policy implementation, and the ethical implications of integrating new technologies into public administration. The findings provide a basis for optimising Ukraine's information provision policy, bringing it in line with international standards and promoting the digital transformation of governance.

Key words: information support, public administration, public policy, digital transformation, e-government, open data, cybersecurity, interoperability, blockchain, artificial intelligence, digital inclusion, international experience.