

Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»

# ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Випуск 1



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2023

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

### Головний редактор:

Баштанник Віталій Володимирович – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Дніпро (Україна)

### Заступник головного редактора:

Хожило Ірина Іванівна – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Дніпро (Україна)

### Члени редколегії:

Акімова Л. М. – доктор наук з державного управління, професор, заступник Голови Національного агентства кваліфікацій, Київ (Україна)

Бородін Є. І. – доктор історичних наук, професор, директор Навчально-наукового інституту державного управління, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Дніпро (Україна)

Гугнін О. М. – доктор філософії, професор, Жешувський політехнічний університет імені І. Лукашевича, Жешув (Польща)

Карпа М. І. – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування, Університет Григорія Сковороди в Переяславі, Переяслав (Україна)

Крушельницька Т. А. – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Дніпро (Україна)

Липовська Н. А. – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Дніпро (Україна)

Маматова Т. В. – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління

і місцевого самоврядування, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Дніпро (Україна)

Наумов В. – доктор філософії, Інститут політичних досліджень імені Йохана Скідта при Тартуському університеті, Тарту (Естонія)

Рагімов Ф. В. – кандидат наук з державного управління, член правління Громадської наукової організації «Фундація публічно-правових ініціатив», доцент кафедри кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро (Україна)

Сорокіна Н. Г. – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Дніпро (Україна)

Тарасенко Т. М. – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Дніпро (Україна)

Чикаренко І. А. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Дніпро (Україна)

Науковий журнал «Публічне управління та місцеве самоврядування» зареєстровано Міністерством юстиції України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації: Серія КВ № 25188-15128Р від 20.07.2022 р.).

Наказом МОН України № 886 від 2 липня 2020 року (додаток № 4) журнал включено до категорії «Б» Переліку наукових фахових видань України зі спеціальності 081 – Право.

Журнал до 20.07.2022 мав назву «Державне управління та місцеве самоврядування».

Відповідні зміни внесено до Переліку наукових фахових видань України:

Наказ МОН України від 10.10.2022 № 894 (додаток 2).

Журнал ухвалено до друку Вченою радою Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» 18.07.2023 р., протокол № 8

Офіційний сайт видання: [www.journals.politehnica.dp.ua/index.php/public](http://www.journals.politehnica.dp.ua/index.php/public)

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

УДК 354:328.185.303

**Анастасія ГАВРИЛЕНКО**

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», просп. Дмитра Яворницького, 19, м. Дніпро, Україна, 49005

**Анатолій НОВАК**

доктор наук з державного управління, військовослужбовець ЗСУ

**Віталій БАШТАННИК**

доктор наук державного управління, професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», просп. Дмитра Яворницького, 19, м. Дніпро, Україна, 49005

ORCID: 0000-0001-5969-3620

DOI: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-1>

**Бібліографічний опис статті:** Гавриленко, А., Новак, А., Баштанник, В. (2023). Особливості конституювання національної антикорупційної політики в Україні: наукова проблема визначення цілепокладання. *Публічне управління та місцеве самоврядування*, 1, 3–13, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-1>

**ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: НАУКОВА ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ**

Обґрунтовано, що наукове дослідження формування та реалізації національної антикорупційної політики має включати такі напрями: інституціонально-правовий (достатність законодавчих і нормативних засобів і методів протидії корупції), організаційно-управлінський (функціональність у розподілі владних повноважень і контроль за їх використанням посадовими особами), аксіологічний (ціннісні орієнтації державних службовців), етико-культурний (моральний стан соціально-професійного середовища державної служби) тощо.

Доведено, що в умовах розвитку національної системи протидії корупції, розроблення раціональних моделей її вдосконалення національна антикорупційна політика є механізмом підтримки системи державного управління у стані стабільності та рівноваги.

У роботі розкрито соціальну сутність корупції як одного з найнебезпечніших проявів суспільного життя, яка є його продуктом, має чітко виражене політичне забарвлення та свідчить про неефективність діяльності державних і суспільних інститутів. Установлено, що антикорупційне законодавство лише ґрунт, на якому можна проводити докорінні структурні перетворення, а масштаби поширення корупції, специфіка та детермінанти – наслідок загальних політичних, соціальних і економічних проблем країни. Це реакція на кризу в основних сферах суспільного життя, що виражається у глибокій невідповідності між механізмами управління суспільством і фундаментальними цілями його розвитку.

Обґрунтовано роль правових механізмів державного регулювання як базового складника національної антикорупційної політики. На первинному рівні публічного управління реалізація національної антикорупційної політики включає як установлені профільними законами України: «Про державну службу», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» тощо, так і визначені нормами кримінального й адміністративного права правила, процедури та регламенти службової діяльності щодо запобігання корупції. На вторинному рівні – засоби та способи протидії корупції, зокрема: підвищення прозорості діяльності державних органів, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення умов для розвитку економіки, забезпечення європейських соціальних стандартів і добробуту населення, зниження рівня корупції в Україні й усунення причин і обставин, що її зумовлюють, відкритість і гласність в ухваленні рішень і оприлюдненні їх у засобах масової інформації, проведення громадського опитування й обговорення перед ухваленням управлінських рішень. Запровадження положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» виявило нові складники загальної методологічної концепції антикорупційної політики.

Доведено, що під час вироблення антикорупційної політики в Україні вагомим завданням є визначення стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності. Основою національної антикорупційної політики визначено вдосконалення антикорупційного законодавства, вироблення суспільного негативного ставлення до корупції, причин її виникнення та поширення. Встановлено, що ефективність національної політики запобігання та протидії корупції в Україні, окрім наявності відповідної політичної волі, вимагає належного законодавчого забезпечення, формування дієвої системи державних органів, забезпечення належної координації антикорупційної політики, превентивних заходів запобігання корупції, а також її подолання.

**Ключові слова:** антикорупційна політика, державне управління, запобігання корупції, корупція, публічне управління.

**Anastasia HAVRYLENKO**

Graduate student of the Department of State Administration and Local Self-Government, National Technical University "Dniprovsk Polytechnic", 19, Dmytro Yavornytskyi Avenue, Dnipro, Ukraine, 49005

**Anatoly NOVAK**

Doctor of Science in Public Administration

**Vitaly BASHTANNYK**

Doctor of Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Local Self-Government, National Technical University "Dniprovsk Polytechnic", 19, Dmytro Yavornytskyi Avenue, Dnipro, Ukraine, 49005

ORCID: 0000-0001-5969-3620

**To cite this article:** Havrylenko, A., Novak, A., Bashtannyk, V. (2023). Osoblyvosti konstytuivannia natsionalnoi antykoruptsiinoi polityky v Ukraini: naukova problema vyznachennia tsilepokladannia [Peculiarities of the constitution of the national anti-corruption policy in Ukraine: the scientific problem of defining goals]. *Public Administration and Local Self-Government*, 1, 3–13, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-1>

## **FEATURES OF THE CONSTITUTION OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE: THE SCIENTIFIC PROBLEM OF DETERMINING OBJECTIVES**

*It is substantiated that the scientific study of the formation and implementation of the national anti-corruption policy should include the following areas: institutional and legal (sufficiency of legislative and regulatory means and methods of combating corruption), organizational and managerial (functionality in the distribution of power and control over their use by officials), axiological (value orientations of civil servants), ethical and cultural (moral state of the socio-professional environment of civil service), etc.*

*It has been proven that in the context of the development of the national anti-corruption system, the development of rational models for its improvement, the national anti-corruption policy is a mechanism for supporting the state administration system in a state of stability and balance.*

*The work reveals the social essence of corruption as one of the most dangerous manifestations of social life, which is its product, has a clearly expressed political color and indicates the ineffectiveness of the state and public institutions. It has been established that the anti-corruption legislation is only the ground on which fundamental structural transformations can be carried out, and the extent of the spread of corruption, its specificity and determinants are a consequence of the general political, social and economic problems of the country. This is a reaction to the crisis in the main spheres of social life, which is expressed in a deep discrepancy between the mechanisms of managing society and the fundamental goals of its development.*

*The role of legal mechanisms of state regulation as a basic component of the national anti-corruption policy is substantiated. At the primary level of public administration, the implementation of the national anti-corruption policy includes both the rules, procedures and regulations established by the relevant laws of Ukraine: "On Civil Service", "On Central Bodies of Executive Power", "On Local State Administrations", etc. regulations of official activity on the prevention of corruption. At the secondary level – means and methods of combating corruption, in particular: increasing the transparency of the activities of state bodies, ensuring the rights and freedoms of people and citizens, creating conditions for the development of the economy, ensuring European social standards and the well-being of the population, reducing the level of corruption in Ukraine and eliminating the causes and conditions, which is determined by openness and transparency in decision-making and their publication in mass media, conducting public polls and discussions before making management decisions. At the same time, the introduction of the provisions of the Law of Ukraine "On the legal regime of martial law" revealed new components of the general methodological concept of anti-corruption policy.*

*It has been proven that during the development of anti-corruption policy in Ukraine, an important task is to determine the strategy, tactics and specific measures of anti-corruption activities. The basis of the national anti-corruption policy is the improvement of anti-corruption legislation, the development of a negative public attitude towards corruption, the causes of its occurrence and spread. It has been established that the effectiveness of the national policy of preventing and countering corruption in Ukraine, in addition to the presence of the appropriate political will, requires proper legislative support, the formation of an effective system of state bodies, ensuring proper coordination of anti-corruption policy, preventive measures to prevent corruption, as well as its overcoming.*

**Key words:** anti-corruption policy, public administration, prevention of corruption, corruption, public administration.

**Постановка проблеми.** Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є трансформація наявної моделі публічної влади. Відповідно до напрямів реформування державного управління актуалізується завдання становлення інтегрованої системи управління державою на основі гармонізації принципів, інструментів, форм і методів державної політики. Сучасний процес державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади щодо забезпечення законності та правопорядку у країні, охорони прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України. Водночас особливою гостротою набула проблема запобігання та протидії корупції, правопорушенням, пов'язаним із корупцією, які створюють серйозну небезпеку для існування України як демократичної, соціальної, правової держави. Для України проблеми запобігання корупції в органах публічної влади продовжують залишатися одним із найактуальніших завдань державного управління. Адже корупція створює суттєву небезпеку для життєдіяльності суспільства, натепер масштаби її поширення становлять реальну проблему функціонування системи національної безпеки.

Важливість дослідження засад національної антикорупційної політики полягає у визначенні напрямів удосконалення нормативно-правової бази з питань протидії корупції в органах публічної влади, організаційному забезпеченні запобігання корупції. Створення спеціалізованих антикорупційних органів і запровадження стандартів діяльності державних службовців не є показовими чинниками боротьби з корупцією, натомість судова реформа та правова реформа з позицій удосконалення діяльності наявних структур суттєво впливають на ефективність антикорупційної політики. Водночас аналіз розвитку антикорупційного законодавства свідчить про його неефективність, що говорить про неналежне врахування проблеми формування рівня правової культури та правосвідомості громадян у розробленні антикорупційної політики держави.

**Актуальність дослідження** напрямів реалізації європейських принципів демократичного врядування у процесі формування та реалізації національної антикорупційної політики визначається важливістю комплексного аналізу процесу кардинальних змін у політичній системі України, змін конституційно-правового статусу головних суб'єктів суспільних відносин, імплементацією міжнародних правових актів. Визначений дер-

жавою курс на інтеграцію до Європейського Союзу потребує суспільно-політичної, економічної та правової адаптації системи управління на центральному та регіональному рівнях в Україні до сталих європейських моделей демократичного управління, функціонування правових механізмів раціоналізації державноуправлінської діяльності.

Сучасний стан запобігання та протидії корупції характеризується формальним підходом у визначенні пріоритетів національної антикорупційної політики (далі – НАП), декларативністю, непослідовністю, зволіканням з ухваленням законів, превалюванням політичних чинників. Водночас потребує спеціального аналізу дихотомічна залежність між економічним рівнем розвитку держави та рівнем корупції у країні. Інтегрованість завдання раціоналізації управлінської діяльності державної влади в такому контексті зумовлена потребою адаптувати більш консервативну за змістом правотворчу та правозастосовчу діяльність до процесів становлення та розвитку інститутів громадянського суспільства, ствердження правової держави, забезпечення прав і свобод громадянина, інтересів суспільства та держави. Саме тому окремим напрямом теоретичних досліджень доцільно визначити врахування проблеми підвищення рівня правової культури та правосвідомості громадян під час розроблення антикорупційної політики держави, обізнаність населення про ініціативи держави у сфері реалізації НАП. Суттєвого наукового доробку потребує дослідження адміністративно-правового аспекту запобігання корупції в Україні, а також формування інституціональних і організаційних передумов раціоналізації НАП, розроблення принципово нового законодавчого механізму щодо впровадження такої політики в діяльність органів влади.

Подальшої комплексної теоретичної розробки потребують також науково-теоретичні обґрунтування, правове регулювання та практична діяльність суб'єктів, уповноважених вести боротьбу з корупцією. Особливо виділений політичний аспект корупції, що зумовлено яскраво вираженим політичним забарвленням корупції: з одного боку, вона є продуктом діяльності влади, з іншого – безпосередньо впливає на формування владних інститутів, їх функціонування, значною мірою визначає сутність самої влади. Не досить вивченим залишається також зарубіжний досвід формування та реалізації дієвої національної антикорупційної політики та з'ясування можливостей його імплементації в Україні. Отже, слабкий розвиток наукової

теорії та методології антикорупційної політики, а також нагальна потреба віднаходження шляхів формування та реалізації дієвої антикорупційної політики України, зумовили вибір теми дисертаційного дослідження.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Наукова проблема формалізації сучасної антикорупційної політики може бути детермінована значним розривом теоретичних досліджень і практичної ситуації у сфері запобігання корупції. Загалом, погоджуючись із позицією вітчизняних науковців щодо сутності корупції в Україні, беручи до уваги підходи Є. Немержицького, С. Серьогіна, В. Соловйова (Немержицький, 2008; Серьогін, 2009; Соловйов, 2013), на основі комплексного аналізу наявної національної антикорупційної політики варто зазначити, що в межах системи публічного управління дотепер не вдалося напрацювати раціональної методології дослідження проблем протидії корупції. Власне, процес корупції на середніх і нижчих рівнях влади протягом останніх років свідомо допускається корумпованою частиною влади й навіть, деякою мірою, стимулюється (Novak et al., 2020; Novak et al., 2021; Федорчак, 2014). Це є, з одного боку, одним із прихованих механізмів реального управління, а із другого – методом гарантування власної безпеки та незмінюваності у владі шляхом ослаблення та розкладання інститутів громадянського суспільства. До того ж порушується принцип рівності громадян в одержанні соціальних (суспільних) благ. На думку В. Римського, низову корупцію не варто вважати більш необразливою, ніж верхівкову. Корупція в освіті та медицині формує та підтримує дискримінацію українських громадян за їхнім соціальним статусом і рівнем життя, отже, порушує конституційний принцип рівності та загальнодоступності відповідних послуг. Саме це приводить Україну у своєрідну інституціональну пастку, коли державні інститути стають не тільки неефективними, але й, незважаючи на реформи, нездатними вирішувати найважливіші проблеми громадян (Предборський, 2011).

Варто зазначити, що процес формування НАП характеризується наявністю комплексу взаємозалежних компонентів теоретико-методологічного, організаційного й інституціонального характеру. Побудова демократичної, правової держави потребує формування відповідного наукового забезпечення реалізації реформ, що базується на передових дослідницьких моделях удосконалення державноуправлінської діяльності. Уважаємо обґрунтованим сучасний підхід вітчизняних дослідників до

теоретико-методологічної проблеми публічного управління, яка зводиться до того, що «процеси управління властиві лише складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, узгодження її з об'єктивною закономірністю даного середовища, оптимізації її функціонування» (Сушинський, 2002, с. 40). Саме тому державне управління як соціальне явище нині детермінується потребами суспільного розвитку та потребує регулювання діяльності органів державної влади шляхом правового визначення форм, методів, принципів такого регулювання. Окрім того, постає питання формалізації складних адміністративних систем як формату державноуправлінської діяльності шляхом розроблення сучасного підходу до трансформаційних процесів у системі публічного управління, переходом у такій системі управління до реалізації принципу децентралізації як основи модернізації держави.

В. Побережний науково обґрунтував систему напрямів запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади, яка включає такі напрями: організаційний (що стосується спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави, обмежень стосовно осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави; щодо антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, прозорості інформації); особистісний (обмеження щодо роботи родичів і близьких осіб, щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, використання службового становища, щодо врегулювання конфлікту інтересів, а також пов'язані з вихованням антикорупційної поведінки); фінансовий (обмеження щодо одержання подарунків (пожертв), заборони на отримання послуг і майна органами виконавчої влади, фінансовий контроль, а також підвищення значення оплати праці) (Побережний, 2010; Побережний, 2011).

Власне, аналіз поняття «корупція» у правових актах різних держав і визначеннях учених (Василевська, 2006; Вишинська, 2012; Волошенко, 2015) засвідчує різні підходи до його формулювання. Широке коло дослідників намагається розглянути корупцію під різними кутами зору, притаманними саме тим наукам, які вони представляють. Найчастіше, особливо на побутовому рівні, корупція ототожнюється з підкупом і продажністю посадових осіб, що позначається кримінально-правовим поняттям «хабарництво». Проте більшість науковців вважає некоректним ототожнення корупції

з конкретним злочинним проявом, акцентують увагу на тому, що корупція не обмежується лише хабарництвом, а є значно ширшим поняттям. Що стосується корупції та протидії цьому явищу в органах державної влади, то з'ясовано, що в останні десятиліття більшість дослідників розглядають її крізь призму структурно-функціонального підходу, де значна увага приділяється впливу корупції на різноманітні аспекти суспільного життя, а сама корупція вивчається як самостійне явище.

Залежно від методологічного підходу до проблеми корупції саме поняття цього явища може трактуватися в широкому смислі, як загальний результат негативних проявів у сфері публічної влади, і вузькому смислі – як одна з форм одержання особистої вигоди у сфері професійної управлінської діяльності (Бакуменко, 2000). Так, у суспільній думці й у висловленнях політичних діячів корупція та хабарництво можуть ототожнюватися або, навпаки, розглядатися як однопорядкові, але різні явища. Науковий підхід вимагає застосування класифікації ознак корупції й ідентифікації форм її прояву в різних сферах життєдіяльності. Водночас світова практика свідчить, що треба розуміти принципову відмінність корупції від цивілізованого лобізму, що узаконений у багатьох західних країнах і має за мету переконання чиновників у рамках налагодженого та загалом раціонального механізму ухвалення державноуправлінських рішень.

**Мета дослідження у статті.** Мета статті полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні концептуальних підходів і напрацюванні засад формування та реалізації національної антикорупційної політики в умовах системних трансформацій. Досягнення означеної мети передбачає вирішення таких основних дослідницьких завдань: систематизувати основні передумови, чинники виникнення, підходи до визначення сутності національної антикорупційної політики, теоретико-методологічні засади державного управління у сфері формування та реалізації НАП в контексті демократизації державотворчих процесів і трансформації систем державного управління, уточнити сутність і правову природу сучасної парадигми суспільного управління, напрями розвитку суспільних відносин, на цій основі розробити авторську концепцію формування основ державного управління у сфері запобігання та протидії корупції; розкрити сутність сучасних тенденцій формування інституціональних засад національної антикорупційної політики в умовах реалізації Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 рр., теоретично обґрунтувати

призначення, роль і функції суб'єктів системи публічного управління національної держави, у межах якої здійснюється формування засад антикорупційної політики.

Методологічною базою дослідження є сучасні теоретичні розробки вітчизняних і зарубіжних учених із проблем державного управління; загальнонаукові принципи пізнання суспільних явищ; системний, міждисциплінарний, інституціональний, конкретно-історичний підходи. У роботі використано як базовий метод системний підхід, який дозволив дослідити особливості формування національної антикорупційної політики. Застосування методології системного аналізу дозволило проаналізувати організаційно-правові засади діяльності суб'єктів запобігання та протидії корупції в системі державного управління: функціональні ознаки та характеристики, загальні тенденції, етапи формування НАП.

На основі аналізу сучасних проблем публічного управління варто виокремити потребу формування та реалізації національної антикорупційної політики як самостійний напрям у науці державного управління, визначено й обґрунтовано етапи, принципи та методологічну основу дослідження теоретико-методологічних основ НАП, досліджено особливості адаптації зарубіжного досвіду реалізації антикорупційної політики та впровадження антикорупційних стандартів публічного управління, охарактеризовано політико-правові механізми гарантування, забезпечення та захисту прав людини в умовах формування та реалізації НАП.

**Виклад основного матеріалу.** Панівними чинниками, які вирішально вплинули на динаміку корупції в сучасній Україні, стали насамперед криза політичної влади, помилки в реформуванні економіки, сполучення бізнесу та влади, слабкість демократичних традицій, обмеженість інститутів громадянського суспільства, недосконалість антикорупційного законодавства, невизначеність перспектив економічного розвитку країни. Стимулюють зростання корупції також соціальна нестабільність і напруженість у суспільстві, різка диференціація доходів і майнового стану населення, яка поглиблюється недосконалістю механізмів соціального забезпечення незахищених верств населення. Сучасні наукові погляди на корупцію доцільно розподілити за напрямками:

– перший напрям – передбачає інтеграцію міжнародних і національних механізмів кваліфікації, виявлення та протидії корупції, базується на регламентації міжнародними нормативно-правовими актами, які викладені у формі рішень

і резолюцій міжнародних організацій. Фактично йдеться про узагальнення поняття «корупція», стандартизацію та регламентацію службової діяльності, регламенти функціонування управлінських структур тощо;

– другий напрям – базується на детермінації інституціональних характеристик корупції, передбачає поєднання політичних, соціально-економічних і юридичних складників. На сучасному етапі варто доповнити такий перелік соціально-етальним аспектом;

– третій напрям – базується на сучасному розумінні концепції «належного врядування» як реалізації права людини на ефективне врядування. У межах цього напрямку досліджується вплив корупції на ефективність соціального управління, здатність систем управління протидіяти корупції;

– четвертий напрям – базується на дослідженні впливу корупції на дотримання прав і свобод людини в системі публічного управління. Досить часто третій і четвертий напрями існують в інтегрованому вигляді, водночас доповнюються сучасним розумінням принципу «non-discrimination».

Ефективність зусиль щодо подолання такого негативного соціально-політичного явища, як корупція, значною мірою залежить від здійснення політичної, а також державно-правової реформи та її складників: адміністративної, парламентської, муніципальної та судово-правової реформ; чіткого правового визначення повноважень і функцій політичних інститутів і їх посадових осіб; запровадження демократичних принципів управління суспільними справами, створення умов усебічного розвитку структур громадянського суспільства, утілення дієвого механізму соціального контролю за владними інституціями. Водночас варто відзначити недосконалість наявних юридичних нормативних конструкцій і необхідність розроблення нових нормативно-правових актів, що регламентують боротьбу з корупцією, концептуальною основою яких має бути не документування наслідків цього негативного соціально-політичного явища, а створення умов, що унеможливають корупційні прояви, гарантування та забезпечення права громадян на об'єднання в політичні партії та громадські організації для захисту своїх прав і свобод і задоволення власних інтересів.

Дослідження сучасних наукових шкіл щодо інституціонального визначення корупції дозволили виділити такі загальноновизнані методологічні підходи:

1) відповідно до рішень і резолюцій міжнародних організацій, корупція – це складне, бага-

тоаспектне явище, яке виявляється не тільки в конкретних діяннях, а й у відхиленні поведінки посадових осіб від соціальних і культурних цінностей суспільства;

2) корупція – це суто злочинна діяльність у сфері політики або державного управління, а дехто фактично ототожнює її з хабарництвом;

3) корупція – це складне соціально-політичне явище, що є значно складнішим утворенням, ніж сукупність кримінальних проявів, це насамперед соціально-політичне явище, головною особливістю якого є використання посадовими особами законодавчої, виконавчої та судової влади, а також громадських об'єднань, установ і організацій господарського управління всіх форм власності свого службового становища для одержання матеріальних цінностей, послуг чи пільг для себе або третіх осіб;

4) корупція – це соціальна деформація, яка за певних політико-правових реалій виступає як соціально допустима форма взаємодії суспільних груп, держави та громадян;

5) корупція – це інституціональна деформація, яка призводить до руйнування інституціональної взаємодії, зумовлює зміну суспільної парадигми.

Залежно від методологічного підходу до проблеми корупції саме поняття цього явища може трактуватися в широкому смислі, як загальний результат негативних проявів у сфері публічної влади, і вузькому смислі – як одна з форм одержання особистої вигоди у сфері професійної управлінської діяльності (Бакуменко, 2000). Так, у суспільній думці й у висловленнях політичних діячів корупція та хабарництво можуть ототожнюватися або, навпаки, розглядатися як однопорядкові, але різні явища. Науковий підхід вимагає застосування класифікації ознак корупції й ідентифікації форм її прояву в різних сферах життєдіяльності. Водночас світова практика свідчить, що варто зважати на принципову відмінність корупції від цивілізованого лобізму, що узаконений у багатьох західних країнах і має за мету переконання чиновників у рамках налагодженого та загалом раціонального механізму ухвалення державноуправлінських рішень.

Уперше в історії незалежної України офіційне тлумачення поняття «корупція» було викладене у ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.): корупція – діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг (Про боротьбу з корупцією, 1995). У Законі визначено поняття «корупційне діяння»: 1) незаконне

одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, зокрема і прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості; 2) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням водночас пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Як бачимо, чинний термін «корупція» охоплює значно ширше коло суспільних відносин, які спрямовані на одержання неправомірної вигоди, прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди як для безпосередньо державного службовця, так і для інших осіб, аніж досліджуваний термін у попередній редакції. У методичних рекомендаціях «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування», затверджених Міністерством юстиції України 16 жовтня 2013 р., визначено, що в загальносоціальному розумінні до корупції належать будь-які форми нелегітимного використання службового становища в особистих цілях. Водночас визначено, що до корупційних віднесено кілька специфічних правопорушень, що фактично не мають ознак корупції, однак є суттєвим порушенням вимог антикорупційного законодавства щодо запобігання корупції (Методичні рекомендації від 16.10.2013 р.).

В ухваленому 14 жовтня 2014 р. Законі України «Про запобігання корупції» закріплено, що корупція – це використання особою, зазначеною в ч. 1 ст. 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей (Про запобігання корупції).

1. Важливо вказати на специфічний вимір корупції – політичну корупцію. На феномен політичної корупції вказує А. Тіньков. Дослідник комплексно визначив характерні риси політичної корупції в системі державного управління України, доведено, що, по-перше, її основними сферами є політика та вищий рівень державного й регіонального управління; по-друге, суб'єкти

політичної корупції ставлять перед собою передусім політичні цілі збереження, отримання, розподілу, зміцнення державної влади як вищої форми політичної влади; по-третє, політична корупція існує на рівні не лише формування державної політики, а і її реалізації; по-четверте, коло суб'єктів і об'єктів політичної корупції дуже обмежене, що зумовлює латентний характер корупційних явищ; по-п'яте, політична корупція тісно пов'язана з поняттям «клієнтизм» і має подвійну мотивацію – політичну й економічну. Водночас А. Тіньков концептуально узагальнив і систематизував заходи з удосконалення правового й інституційного механізмів запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління України на основі зарубіжного (на прикладі країн Європейського Союзу та пострадянського простору) і вітчизняного досвіду реалізації антикорупційної державно-управлінської діяльності, що передбачають ухвалення антикорупційної стратегії, орієнтованої на єдині правові стандарти Європейського Союзу, формування на її основі відповідної нормативно-правової бази, створення спеціального антикорупційного органу, удосконалення процедур конкурсного відбору державних службовців, що ґрунтуються на принципах транспарентності й об'єктивності (Тіньков, 2010; Тіньков, 2012).

Варто зазначити, що як серед українських учених, так і серед практиків державного управління немає однорідного визначення поняття корупції. Основні підходи до розуміння корупції можна звести до такого:

1) корупція розуміється як підкуп (продажність) державних службовців (публічних службовців);

2) корупція розглядається як зловживання публічною владою або посадовим становищем, здійснене з певних особистих інтересів;

3) корупцію розуміють як використання посадових повноважень, статусу посади, а також її авторитету для задоволення особистого інтересу або інтересів третіх осіб;

4) корупція розглядається як елемент (складник, ознака) організованої злочинності.

Проте, на нашу думку, перелічені дослідниками як складники механізмів чинники, заходи та суб'єкти є не лише складниками, а й повноцінними суб'єктами протидії корупційній злочинності та не менш важливими чинниками та заходами такої протидії, ніж державні механізми. Адже побудова демократичної, соціальної, правової держави, корінні зрушення в подоланні корупції можливі лише за наявності системи спеціальних механізмів і виваженого

законодавчого регулювання їхньої діяльності. Варто зазначити, що твердження про виняткову наявність спеціальних механізмів видається нам сумнівним.

Отже, в умовах конституювання принципово нового формату системи державного управління актуалізується завдання формування самостійної парадигми національної антикорупційної політики, що поєднує у власній структурі завдання трансформаційного процесу в суспільстві на основі сучасних управлінських концепцій належного врядування, сталого розвитку, багаторівневого управління, партисипативності, респонсивності. Водночас така парадигма інтегрує правовий, політологічний, філософський і управлінський напрями наукового аналізу, базується на сучасній методології історичного аналізу, потребує самостійного дослідження особливостей формування НАП на сучасному етапі державотворення.

Уважаємо за доцільне в контексті розробки засад формування національної антикорупційної політики запропонувати власне визначення корупції. Корупція – це соціальний, правовий, політичний, економічний, етико-моральний феномен латентного характеру, який знаходить прояв у навмисних діях посадової (службової) особи та пов'язаний зі створенням протиправного зв'язку однієї або кількох осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи прирівнених до них осіб, осіб громадських, комерційних та інших організацій з окремими особами чи групою осіб, шляхом використання свого службового становища з особистою корисливою метою, одержання для себе чи в інтересах третіх осіб неправомірної вигоди у вигляді як майнового, так і немайнового характеру та переваг, а також підкуп зазначених осіб шляхом протиправного надання їм фізичними та юридичними особами вказаних благ і переваг, що підриває авторитет і престиж органів державної влади та держави загалом і за які передбачені всі види юридичної відповідальності.

Натепер в Україні фактично вибудована єдина система нормативного правового забезпечення протидії корупції. Це передусім законодавчі акти та нормативні акти органів публічної влади. З питання нормативно-правового забезпечення на державному та регіональному рівнях заходів щодо протидії корупції можна зробити однозначний висновок, що ухвалені базові закони або підзаконні нормативні правові акти комплексно регулюють профілактику та протидію проявам корупції в діяльності органів публічної влади.

На основі комплексного характеру методології дослідження проблем протидії корупції варто передбачити застосування таких наукових методів (підходів) для дослідження впливу корупції на систему державного управління:

- системного підходу – для розкриття впливу корупції на суспільство та систему органів публічної влади, дослідження дезорганізаційного та реорганізаційного впливів корупції;

- інституціонального методу – для визначення системи інститутів публічного управління, метою діяльності яких закріплено запобігання та протидію корупції, усунення наслідків корупційних діянь;

- морфологічний метод – для опису форм і проявів корупції в органах публічної влади;

- феноменологічний метод – для дослідження суб'єктивного сприйняття корупції, її соціокультурних, зокрема, психологічних, соціальних, ментальних передумов;

- порівняльно-історичний метод – під час аналізу історичних форм корупції, зокрема і в Україні, забезпечує проведення ретроспективного аналізу соціальної психології народу, його соціокультурної ментальності, зміни в якій завжди відстають від динаміки соціально-економічної сфери;

- компаративний метод – імплементація зарубіжного досвіду формування антикорупційної політики, упровадження стандартів міжнародних і міжурядових організацій у сфері протидії корупції;

- емпіричний метод (спостереження, опитування, експертне оцінювання, статистичний і контент-аналіз, моделювання тощо).

Сучасні наукові погляди на корупцію доцільно розподілити за напрямками:

- перший напрям – передбачає інтеграцію міжнародних і національних механізмів кваліфікації, виявлення та протидії корупції, базується на регламентації міжнародними нормативно-правовими актами, які викладені у формі рішень і резолюцій міжнародних організацій. Ідеться про узагальнення поняття «корупція», стандартизацію та регламентацію службової діяльності, регламенти функціонування управлінських структур тощо;

- другий напрям – базується на детермінації інституціональних характеристик корупції, передбачає поєднання політичних, соціально-економічних і юридичних складників. На сучасному етапі варто доповнити такий перелік соціетальним аспектом;

- третій напрям – базується на сучасному розумінні концепції «належного врядування» як реалізації права людини на ефективне

врядування. У межах цього напрямку досліджується вплив корупції на ефективність соціального управління, здатність систем управління протидіяти корупції;

– четвертий напрям – базується на дослідженні впливу корупції на дотримання прав і свобод людини в системі публічного управління. Досить часто третій і четвертий напрями існують в інтегрованому вигляді, водночас доповнюються сучасним розумінням принципу “non-discrimination”.

Ефективність зусиль щодо подолання такого негативного соціально-політичного явища, як корупція, значною мірою залежить від здійснення політичної, а також державно-правової реформи та її складників: адміністративної, парламентської, муніципальної та судово-правової реформ.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Методологічною базою дослідження формування та реалізації НАП є сучасні теоретичні розробки вітчизняних і зарубіжних учених із проблем державного управління; загальнонаукові принципи пізнання суспільних явищ; системний, міждисциплінарний, інституціональний, конкретно-історичний підходи. У дослідженні даної тематики доцільно використовувати як базовий метод системний підхід, який дозволяє дослідити особливості формування національної антикорупційної політики в контексті внутрішньосистемних трансформацій і зовнішніх викликів. Застосування методології системного аналізу дозволяє проаналізувати організаційно-правові засади діяльності суб'єктів запобігання та протидії корупції в системі державного управління: функціональні ознаки та характеристики, загальні тенденції, етапи формування НАП. Загальнонаукові принципи об'єктивності й історизму, аналізу, синтезу, узагальнення й індукції, дослідницькі методи, що ґрунтуються на них: інструментальний, інституційний, соціологічний, аксіологічний, діяльнісний, статистичної обробки емпіричного матеріалу, живого пізнання, особистого спостереження тощо, уможливають формування належної теоретичної бази дослідження. Зокрема: за допомогою історичного методу доцільно досліджувати

основні передумови та чинники формування НАП; логічний метод уможливорює теоретичну реконструкцію сутності НАП та її впливу на проведення системних реформ, а на основі аналізу предметної сфери НАП конкретизовано типи та сучасні форми реалізації завдань органів влади у сфері протидії корупції. Методологія наукового узагальнення забезпечила аналіз загальних властивостей і закономірностей ролі держави у формуванні НАП, а формалізація складників забезпечила аналіз НАП як нового формату суспільного розвитку в Україні. Методологія моделювання дозволяє розробити модель оптимізації НАП в умовах системних реформ, а нормативно-правовий і формально-юридичний методи сприяли аналізу юридичного змісту універсальних процедур і регламентів НАП. Водночас комплексний метод забезпечує проведення аналізу чинників впливу НАП на розвиток держави та громадянського суспільства, а систематизація підходів до розроблення засад імплементації зарубіжного досвіду формування та реалізації НАП дозволяє проаналізувати особливості процесів реформування державного управління в контексті відповідності міжнародним стандартам. Функціональний аналіз як методологічний засіб важливо використовувати для обґрунтування напрямів удосконалення державного управління та розроблення структурно-функціональної моделі імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління. У процесі аналізу особливостей формування та реалізації НАП також важливо використовувати класичні наукові принципи об'єктивності й історизму, дослідницькі методи, що ґрунтуються на них: інструментальний, інституційний, соціологічний, аксіологічний, діяльнісний, статистичної обробки емпіричного матеріалу, особистого спостереження та низку інших. Важливим методом дослідження раціонального змісту НАП є аналіз фактологічної й емпіричної інформації органів державного управління, результатів соціологічних досліджень для визначення актуальних напрямів підвищення ефективності державного управління у процесі формування та реалізації НАП.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Невмержицький Є. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія. Київ : КНТУ, 2008. 364 с.
2. Сergygin С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади. *Університетські наукові записки*. 2009. № 4. С. 284–289.
3. Соловйов В. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України: теоретичний аспект : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2013. 35 с.

4. Anti-Corruption Policy under the Conditions of Overcoming the Consequences of the Coronavirus Pandemic / A. Novak et al. *Systematic Reviews in Pharmacy*. 2020. № 11 (10). P. 911–916.
5. Information and Analytical Support of Anti-Corruption Policy / A. Novak et al. *International Journal of Computer Science & Network Security*. 2021. Vol. 21. Issue 3. P. 134–140.
6. Федорчак О. Механізми реалізації державної політики запобігання та протидії корупції на регіональному рівні. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 40. С. 269–276.
7. Предборський В. Інституційні особливості корупційних процесів в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2011. № 12. С. 16–22.
8. Сушинський О. До питання про суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення. *Актуальні проблеми державного управління*. 2002. Вип. 11. С. 122–132.
9. Побережний В. До питання про сучасну державну політику у сфері запобігання корупції. *Університетські наукові записки*. 2010. № 4. С. 271–275.
10. Побережний В. Механізм обмеження корупційних дій державного службовця. *Університетські наукові записки*. 2011. № 3. С. 424–428.
11. Василевська Т. Сучасні тенденції розвитку етики державного службовця в Україні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2006. Вип. 2. С. 16–27.
12. Вишинська Т. Корупція як експліцитний чинник ілєгалізації зовнішньої торгівлі товарами в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 10. С. 85–87.
13. Волошенко А. Корупційні ризики в оборонній сфері: природа, чинники та шляхи мінімізації. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 10. С. 95–105.
14. Бакуменко В. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
15. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовтня 1995 р. № 56/95-ВР. *Голос України*. 16 листопада 1995 р.
16. Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування : методичні рекомендації, затверджені Міністерством юстиції України 16 жовтня 2013 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13>.
17. Про запобігання корупції : Закон України № 1700–VII від 14 жовтня 2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
18. Тіньков А. Роль громадських організацій у протидії політичній корупції. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 3. С. 199–206.
19. Тіньков А. Специфіка боротьби з політичною корупцією в системі публічного управління Європейського Союзу. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 1. С. 224–234.

#### REFERENCES:

1. Nevmerzhytskyi Ye.V. Koruptsiia v Ukraini: prychny, naslidky, mekhanizmy protydii (Corruption in Ukraine: causes, consequences, countermeasures). Kyiv: KNTU, 2008. 364 s. [in Ukrainian].
2. Serohin S.S. Mekhanizmy poperedzhennia ta protydii koruptsii v orhanakh publichnoi vlady (Mechanisms of preventing and countering corruption in public authorities). *Universytetski naukovy zapysky*. 2009. № 4. S. 284–289 [in Ukrainian].
3. Soloviov V.M. Zapobihannia i protydia koruptsii v derzhavnomu upravlinni Ukrainy: teoretychnyi aspekt (Prevention and counteraction of corruption in the public administration of Ukraine: theoretical aspect): avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. : 25.00.01 ; In-t zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. Kyiv, 2013. 35 s. [in Ukrainian].
4. Novak Anatolii, Bashtannyk Vitalii (and others). Anti-Corruption Policy under the Conditions of Overcoming the Consequences of the Coronavirus Pandemic. *Systematic Reviews in Pharmacy*. 2020. № 11 (10). P. 911–916.
5. Novak Anatolii (and others). Information and Analytical Support of Anti-Corruption Policy. *International Journal of Computer Science & Network Security*. 2021. Volume 21. Issue 3. P. 134–140.
6. Fedorchak O.V. Mekhanizmy realizatsii derzhavnoi polityky zapobihannia ta protydii koruptsii na rehionalnomu rivni (Mechanisms of implementing the state policy of preventing and countering corruption at the regional level). *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. 2014. Vyp. 40. S. 269–276 [in Ukrainian].
7. Predborskyi V.A. Instytutsiini osoblyvosti koruptsiinykh protsesiv v Ukraini. Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini (institutional features of corruption processes in Ukraine. Formation of market relations in Ukraine). 2011. № 12. S. 16–22 [in Ukrainian].

8. Sushynskiy O. Do pytannia pro subiekty vidpovidalnosti za koruptsiini pravoporushennia. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia* (Regarding the subject of responsibility for corruption offenses). 2002. Vyp. 11. S. 122–132 [in Ukrainian].
9. Poberezhnyi V.V. Do pytannia pro suchasnu derzhavnu polityku u sferi zapobihannia koruptsii (The question of modern state shelves in the field of corruption prevention.). *Universytetski naukovy zapysky*. 2010. № 4. S. 271–275 [in Ukrainian].
10. Poberezhnyi V.V. Mekhanizm obmezhenia koruptsiinykh dii derzhavnoho sluzhbovtisia (The mechanism for limiting corrupt actions of civil servants). *Universytetski naukovy zapysky*. 2011. № 3. S. 424–428 [in Ukrainian].
11. Vasylevska T. Suchasni tendentsii rozvytku etyky derzhavnoho sluzhbovtisia v Ukraini (Modern trends in the development of civil servant ethics in Ukraine.). *Zbirnyk nauk. pr. NADU*. 2006. Vyp. 2. S. 16–27 [in Ukrainian].
12. Vyshynska T.L. Koruptsiia yak eksplitsytnyi chynnyk illehalizatsii zovnishnoi torhivli tovaramy v Ukraini (Corruption as an explicit factor in the illegalization of foreign trade in goods in Ukraine.). *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2012. № 10. S. 85–87 [in Ukrainian].
13. Voloshenko A.V. Koruptsiini ryzyky v oboronni sferi: pryroda, chynnyky ta shliakhy minimizatsii (Corruption risks in the defense sector: nature, factors and ways of minimization). *Aktualni problemy ekonomiky*. 2015. № 10. S. 95–105 [in Ukrainian].
14. Bakumenko V.D. Formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen: problemy teorii, metodolohii, praktyky (Formation of state management decisions: problems of theory, methodology, practice). Kyiv: Vyd-vo UADU, 2000. 328 s. [in Ukrainian].
15. Pro borotbu z koruptsiieiu: Zakon Ukrainy vid 5 zhovtnia 1995 r. № 56/95-VR. *Holos Ukrainy*. 16 lystopada. 1995 r. [in Ukrainian].
16. Metodychni rekomendatsii “Zapobihannia i protydiia koruptsii v derzhavnykh orhanakh ta orhanakh mistsevoho samovriaduvannia”, zatverdzeni Ministerstvom yustytisii Ukrainy (Methodological recommendations “Prevention and counteraction of corruption in state bodies and local self-government bodies”, approved by the Ministry of Justice of Ukraine) vid 16.10.2013 r. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13> [in Ukrainian].
17. Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy (On prevention of corruption: Law of Ukraine) № 1700–VII vid 14 zhovtnia 2014 r. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [in Ukrainian].
18. Tinkov A. Rol hromadskykh orhanizatsii u protydii politychnii koruptsii (The role of public organizations in combating political corruption). *Visnyk NADU*. 2010. № 3. S. 199–206 [in Ukrainian].
19. Tinkov A. Spetsyfika borotby z politychnoiu koruptsiieiu v systemi publichnoho upravlinnia Yevropeiskoho Soiuzu (The specifics of the fight against political corruption in the public administration system of the European Union). *Zbirnyk naukovykh prats NADU*. 2012. Vyp. 1. S. 224–234 [in Ukrainian].

УДК 316.77.061

**Наталія ГРАБОВЕНКО**

доктор наук з державного управління, доцент, Державний податковий університет, вул. Університетська, 31, м. Ірпінь, Київська область, Україна, 08201  
ORCID: 0000-0001-8896-1292

**Наталія ЗИКУН**

доктор наук із соціальних комунікацій, професор, Державний податковий університет, вул. Університетська, 31, м. Ірпінь, Київська область, Україна, 08201  
ORCID: 0000-0001-9727-6190  
DOI: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-2>

**Бібліографічний опис статті:** Грабовенко, Н., Зикун, Н. (2023). Особливості стратегічних комунікацій в епоху цифровізації та розвиток нових медіаінструментів у публічному управлінні. *Публічне управління та місцеве самоврядування*, 1, 14–19, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-2>

**ОСОБЛИВОСТІ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ В ЕПОХУ ЦИФРОВІЗАЦІЇ  
ТА РОЗВИТОК НОВИХ МЕДІАІНСТРУМЕНТІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

Актуальність дослідження зумовлена процесами, що відбуваються у світі, який живе в епоху цифровізації та розвитку медіакомунікацій. Актуальною є проблема впорядкованості публічних комунікацій, створення комунікаційного механізму саморегуляції відносин між державною, бізнесом і громадськістю, розвитку нових медіаінструментів у публічному управлінні, формування стратегічних проєктних рішень, здатних надати розвитку публічній сфері передбачуваного характеру. У процесі дослідження уточнено поняття «стратегічні комунікації в публічному управлінні», їхні особливості, зокрема, як найважливішої складової частини «м'якої сили», що забезпечує привабливість органів публічної влади, цінностей, ідеології, інших функціональних особливостей держави. Підкреслено, що розроблення та реалізація стратегічної комунікації мають відбуватися з урахуванням економічних, політичних, культурних обставин, у яких перебувають держава та суспільство. Доведено, що комунікаційна діяльність є частиною стратегії органів публічного управління, що дозволяє донести місію, цілі та завдання держави до широкої громадськості. Охарактеризовано сучасні медіаінструменти, через які успішно реалізуються стратегічні комунікації, а саме: вебсайти, електронну пошту, конвергентні медіа, інтернет-додатки й інтернет-ресурси. Аргументовано, що нові медіа виступають як інноваційні технології розвитку всіх попередніх засобів масової комунікації, як нова стратегія просування інформації. Обґрунтовано, що важливим чинником розвитку стратегічних комунікацій у публічному управлінні є перехід від односторонньої інформаційної моделі до багатосторонньої зворотної суб'єкт-суб'єктної взаємодії за допомогою нових форм медіакомунікації. Визначено принципи, за якими має розроблятися ефективна стратегія комунікації органів публічної влади із зовнішніми цільовими аудиторіями.

**Ключові слова:** стратегічні комунікації, комунікації в публічному управлінні, комунікаційне середовище, нові медіа, «м'яка сила».

**Nataliia HRABOVENKO**

Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, State Tax University, 31, Universytetska street, Irpin, Kyiv region, Ukraine, 08205  
ORCID: 0000-0001-8896-1292

**Natalia ZYKUN**

Doctor of Science in Social Communications, Professor, State Tax University, 31, Universytetska street, Irpin, Kyiv region, Ukraine, 08205  
ORCID: 0000-0001-9727-6190

**To cite this article:** Hrabovenko, N., Zykun, N., (2023). Osoblyvosti stratehichnykh komunikatsiy v epokhu tsyfrovizatsiyi ta rozvytok novykh media-instrumentiv v publicnomu upravlinni [Features of strategic communications in the era of digitalization and the development of new media tools in public administration]. *Public Administration and Local Government*, 1, 14–19, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-2>

## FEATURES OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN THE ERA OF DIGITALIZATION AND THE DEVELOPMENT OF NEW MEDIA TOOLS IN PUBLIC ADMINISTRATION

*The relevance of the research is determined by the processes taking place in the world, which lives in the era of digitization and the development of media communications. The problem of orderliness of public communications, the creation of a communication mechanism for self-regulation of relations between the state, business and the public, the development of new media tools in public administration, the formation of strategic project solutions capable of giving the development of the public sphere a predictable character is an urgent one. In the process of research, the concept of strategic communication in public administration, its features, in particular, as the most important component of "soft power" that produces the attractiveness of public authorities, values, ideology, and other functional features of the state, were clarified. It is emphasized that the development and implementation of strategic communication should take into account the economic, political, and cultural circumstances in which the state and society are. It has been proven that communication activity is part of the strategy of public administration bodies, which allows to convey the mission, goals and objectives of the state to the general public. Modern media tools through which strategic communications are successfully implemented are characterized, namely websites, e-mail, convergent media, Internet applications and Internet resources. It has been proven that new media act as innovative technologies for the development of all previous means of mass communication, as a new strategy for promoting information. It is substantiated that an important factor in the development of strategic communications in public administration is the transition from a one-way information model to a multilateral reverse subject-subject interaction using new forms of media communication. The principles by which an effective communication strategy of public authorities with external target audiences should be developed are defined.*

**Key words:** *strategic communications, communications in public administration, communication environment, new media, "soft power".*

**Актуальність проблеми.** Нині зростання інтересу дослідників до проблеми стратегічних комунікацій зумовлено процесами, що відбуваються у світі, який живе в епоху цифровізації та бурхливого розвитку медіакомунікацій. Сучасне суспільство перебуває на етапі, коли кожен суб'єкт суспільної діяльності інтегрований у систему зв'язків із засобами масових комунікацій. Очевидним показником епохи цифровізації є широка репрезентація всіх соціальних і політичних інститутів, зокрема органів публічного управління, у реальному та віртуальному комунікаційному просторі.

Комунікація стала продуктивною силою, яка примножує потенціал особистості, групи, організації, суспільства, держави та створює сукупний соціальний ефект. За дослідженнями USAID (Агентство США з міжнародного розвитку), інтернет став основним джерелом інформації для більшості українців (Internews). У цифровому суспільстві постає потреба в упорядкованості публічних комунікацій, створенні комунікаційного механізму саморегуляції відносин між державною, бізнесом і громадськістю, розвитку нових медіаінструментів у публічному управлінні, формуванні стратегічних проектних рішень, здатних надати передбачуваного характеру розвитку публічної сфери. Помітно зростає роль стратегічних комунікацій, які об'єднують усю систему діяльності органів публічної влади в єдиний проект, забезпечують взаємозв'язок усіх її складників.

Комплексна роль стратегічних комунікацій проявляється як на етапі аналізу внутріш-

ніх і зовнішніх чинників розвитку, так і на етапі вивчення динаміки цільових аудиторій і корекції стратегічного плану в умовах невизначеності та ризику, у яких розвивається нині світ загалом і Україна зокрема. Дослідники відзначають складність прогнозування результатів стратегічних комунікацій, їхню динамічність і багатоваріантність, можливість незапланованих ризиків і впливів (Сивак, 2019). Комунікаційна діяльність є частиною стратегії органів публічного управління й адміністрування, що дозволяє донести свою місію, цілі та завдання до широкої громадськості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Поняття публічної комунікації з'явилося та міцно закріпилось у західних теоріях і практиках в останні кілька десятиліть у дослідженнях Дж. Ролза, Ю. Габермаса, Дж. Бомана, Дж. Коена, А. Янга й інших. Так, науковці Т. Міллер і М. Крейді характеризують засоби масової комунікації як комунікативний процес, за допомогою якого встановлюється зв'язок між різними сферами суспільного життя, людьми та державними інституціями (Kraidy, Miller, 2016). В академічному середовищі наявний стійкий інтерес до вивчення й аналізу стратегічних комунікацій у публічному управлінні й адмініструванні (Є. Романенко, Т. Сивак, В. Дрешпак, М. Шклярчук та інші). Зокрема, дослідники О. Галушко й А. Петкевич наголошують на зростанні попиту на якісну інформацію та розглядають нові медіа як інновації в комунікаційних технологіях. Дослідники зосереджені на вивченні розвитку світового медіаринку як економічної

та соціально-політичної сфери, де інформація є цінним ресурсом (Галушко, Петкевич, 2019). Науковець А. Ліченко аналізує вплив засобів масової комунікації на суспільно-політичну ситуацію під час державних переворотів або революцій. Дослідниця вивчає вплив медіа на суспільно-політичні процеси та виокремлює м'яку та жорстку силу, з якою вони просуваються на цільові аудиторії (Ліченко, 2016).

**Визначення мети дослідження.** Метою дослідження є аналіз особливостей стратегічних комунікацій і визначення нових медіаінструментів, які здатні забезпечити зростання ефективності публічного управління в епоху цифровізації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Стратегічні комунікації ґрунтуються на встановленні довгострокової взаємодії державних, політичних, громадських, комерційних установ і організацій із суспільством і одне з одним. Потенціал стратегічних комунікацій також використовують державні та громадські діячі, представники бізнесу. Стратегічні комунікації в публічному управлінні й адмініструванні формують імідж і репутацію органів публічної влади та їхніх представників, державних службовців. Нарешті, стратегічні комунікації, як найважливіший елемент «м'якої сили» (soft power), спрямовані на вирішення проблеми інформаційного забезпечення зовнішньої політики сучасної держави. Поняття «м'яка сила» розглядається науковцями як складник соціально-політичного впливу того чи того суб'єкта як внутрішньої, так і міжнародної політики, що продукує привабливість його образу, цінностей, ідеології, інших функціональних особливостей суб'єкта (Гай-Нижник, Чупрій, 2013).

Термін «стратегічні комунікації» став популярним в урядових організаціях США і впродовж останніх 15–20 років розвивався в Державному департаменті та Міністерстві оборони США. Так, Міністерство оборони США визначає «стратегічні комунікації» як цілеспрямовані дії уряду США щодо розуміння та залучення ключових цільових аудиторій до створення, зміцнення або підтримки сприятливих інтересів, політики та цілей США шляхом упровадження координаційних програм, планів, тем, ключових повідомлень і синхронізованих продуктів із використанням усіх урядових інструментів (Дрешпак, 2015). Отже, ідеться про синхронізацію інструментів національного впливу (дипломатії, інформації, збройних сил, економіки тощо), про взаємопроникнення комунікації в нетрадиційні для неї сфери.

Комунікаційна політика органів публічної влади характеризується як процес організації, розроблення та передачі інформації відповідними комунікаційними каналами для впливу на обрану цільову аудиторію та містить такі складники: принципи, цілі; нормативні акти; кодекси поведінки тощо (Сивак, 2020). Комунікації передбачають формування комунікаційної стратегії органів публічної влади, яка є масштабною та довгостроковою програмою досягнення цілей шляхом використання всіх комунікаційних ресурсів і формування зовнішнього та внутрішнього комунікаційного простору за допомогою різноманітних медіаінструментів.

Медіа – це комунікативне середовище, у якому успішно реалізуються стратегічні комунікації. Нові медіа виступають інноваційними технологіями розвитку всіх попередніх засобів масової комунікації, новою стратегією просування інформації. Порівняно із традиційними медіа (газета, радіо, телебачення), нові медіа набули ознак медіабізнесу шляхом реалізації нових механізмів поєднання контенту та його розповсюдження, коли інформація поширюється в цифровому вигляді (коли газети з кіосків преси переходять на вебресурси тощо). Отже, нові медіа – це набір традиційних форм комунікації, які нині перенесені в інтернет (вебсайти, електронна пошта, мобільні телефони (конвергентні медіа), інтернет-додатки й інтернет-ресурси). Вони виникли в результаті розвитку технологій і потреби суспільства засвоювати інформацію більш зручними способами. Можна виокремити декілька видів комунікаційних технологій нових медіа залежно від їхнього призначення: Publish – публічні та доступні широкому колу користувачів; Share – мережі, які дозволяють ділитися інформацією між користувачами; Discuss – сервіси, які дозволяють спілкуватися на відстані (Skype, Zoom, Google-meet тощо); Social Network – соціальні мережі (Facebook, Twitter, Telegram, Instagram тощо); Microblog – мікроблоги; Livestream – прямі трансляції подій онлайн; Livecast – трансляції, ініційовані користувачами; Virtual Worlds – браузерні ігри, які поєднують спілкування та гру тощо.

Найважливішою функцією масмедіа є надання достовірної інформації, на основі якої можна сформувати реальну картину сьогодення, забезпечувати свободу думки та слова, права публічно висловлювати свою думку, обстоювати власну громадянську позицію (Трегуб, 2015). Масмедіа спрямовані на здійснення контролю за роботою різних гілок влади, здатні порушувати актуальні питання, контролювати реалізацію важливих державно-управлінських

рішень, тому застосування нових медіаінструментів у публічному управлінні й адмініструванні має стати однією з основних стратегій у комунікаційній діяльності органів влади з бізнесом і громадськістю як усередині країни, так і у просторі міжнародних відносин.

Стратегія, як відомо, – це визначення довгострокових цілей, формування плану дій і аудит ресурсів. Будь-яка стратегія складається із двох обов'язкових елементів: цілей, на які спрямована діяльність організації, і ефективних технологій їх досягнення. Стратегія не є раз і назавжди сформованою константою, вона постійно розвивається зі зміною середовища, коли виникає необхідність перегляду стратегічних цілей.

Отже, стратегія – це процес, який має три чітко визначені етапи: стратегічний аналіз, стратегічний вибір, реалізація стратегії.

Перший етап присвячений збору інформації, ретельному вивченню внутрішніх процесів і структур органу публічної влади, визначенню його сильних і слабких сторін, аналізу зовнішнього середовища. Успішна стратегія передбачає вміння адаптуватися до змін у зовнішньому середовищі.

Наступним кроком є вибір оптимального плану реалізації стратегії. На цьому етапі підключаються комунікаційні ресурси для впливу на цільову аудиторію. Стратегічні комунікації спираються на ресурси, які є в розпорядженні такої розвинутої комунікаційної системи, як зв'язки із громадськістю. Накопичений нею потенціал виявився найбільш адекватним способом передачі інформації, що цілковито збігається з метою впливу на цільову аудиторію.

Стратегічну комунікацію неможливо відірвати від економічних, політичних, культурних обставин. Ось чому такий важливий контекст, у межах якого формується та реалізується стратегічна комунікація. Окрім того, перешкодою може стати нерозуміння медіаефектів як важливого чинника сучасного комунікаційного середовища.

Важливим чинником розвитку стратегічних комунікацій у публічному управлінні стала зміна характеру взаємодії органів публічної влади із цільовими аудиторіями. З появою інтернету відбувся перехід від односторонньої інформаційної моделі до багатосторонньої зворотної взаємодії, що передбачає інші форми медіакомунікації: неієрархічні, суб'єкт-суб'єктні. Панівним типом адресата – суб'єкта комунікації стає просьюмер (prosumer) – творець і споживач інформації. Революційні моделі спілкування в інтернеті, інтерактивні, мультимедійні техно-

логії переформатували стратегічні комунікації в публічному управлінні.

Полісуб'єктність новітніх практик комунікації відображає принципово змінені характеристики цільових аудиторій. З комунікаційного погляду цільова аудиторія стає повноправним учасником медіадискурсу, що означає, що вона породжує нову якість стратегічних комунікацій, які функціонують як повноправний учасник медіакомунікації. Водночас діапазон маніпулятивних інформаційних технологій неминуче скорочується, а суть стратегічних комунікацій усе чіткіше зводиться до принципів переконливої комунікації, що дозволяє будувати довгострокові ефективні моделі взаємодії органів публічної влади із цільовими аудиторіями. Окрім того, треба враховувати, що стратегічні комунікації подвійні за своєю природою: вони мають двоскладову комунікаційну ціль: одну в публічному просторі (зовнішня цільова аудиторія), іншу – представлення корпоративної спільноти, яка виробляє всю програму реалізації стратегічного плану (внутрішня цільова аудиторія).

Оскільки рівень реалізації стратегії найчастіше залежить від ефективної комунікації органів публічної влади із суспільством, зупинимось на стратегічних комунікаціях, адресованих зовнішнім цільовим аудиторіям. Уважаємо за доцільне запропонувати комплекс принципів комунікації, без яких досягти стратегічної мети важко, а іноді просто неможливо.

Отже, для розроблення ефективної стратегії комунікації органів публічної влади із зовнішніми цільовими аудиторіями як усередині країни, так і в міжнародній площині необхідно дотримання таких принципів, як:

- принцип доступності, який ураховує рівень цільової аудиторії, її життєвий та історичний досвід, соціальний склад, економічний стан, політичні уподобання, культурні традиції тощо;
- принцип сенсорики, який передбачає широке використання кольору, звуку, світла, малюнків, схем тощо. Чим більше використовуються органи чуття, рецептори людини, тим активнішою буде реакція цільової аудиторії;
- принцип асоціативності, спрямований на емоційну та раціональну пам'ять людей, які беруть участь у комунікації. Аналогії, порівняння, посилення на прецеденти, алюзії, образні орієнтири надають процесу комунікації довірливого, емпатійного характеру, що примножує потенціал інформації;
- принцип інтенсивності – стимулює послідовність, ритмічність, чергування пауз і актуалізованої інформації, довільних і мимовільних етапів сприйняття смислових сигналів;

– принцип повторюваності та послідовності даних, який передбачає багаторазове розміщення інформації через деякі проміжки часу;

– принцип довіри: ефективність переконання багато в чому залежить від того, як люди ставляться до джерела інформації, який імідж і ділова репутація органу публічної влади, який попередній досвід його контактів із цільовою аудиторією;

– принцип якості комунікаційних технологій, диференційованих за ступенем безпеки, рівнем соціально-психологічних і психологічних наслідків для цільової аудиторії. Безпечні технології (інформування, переконання, діалог тощо) можуть контрастувати з технологіями провокаційних заяв, демонстрації фейків, підміни аргументів, дезінформації тощо. Маніпулятивні інформаційні дії та повідомлення можуть мати короткочасний позитивний ефект, але сам факт маніпулювання з боку органів публічної влади неминуче закарбується у свідомості цільової аудиторії, а в разі зіткнення із сугестивними технологіями, з техніками нейролінгвістичного програмування тощо зробить неможливим нові впливи на неї;

– принцип персоналізації – застосовується тоді, коли важлива інформація, яка надходить від органів публічної влади, має комунікаційні переваги та здатна долати інформаційні бар'єри, створювати умови для довготривалих контактів із цільовими аудиторіями.

– принцип драматизації, пов'язаний з особливостями сприйняття подій, коли конфліктні ситуації загострюють інтерес до змісту інформації, стимулюють емоційну реакцію цільової аудиторії, комунікаційна стратегія набуває адекватного своїм цілям змісту, відкриває перспективу на майбутнє.

Стратегічні комунікації використовують різні моделі взаємодії органів публічної влади із цільовими аудиторіями. Варто визнати,

що в епоху інформатизації суб'єкт-суб'єктна модель є найбільш трудомісткою та водночас найефективнішою, оскільки будується на основі узгодженості інтересів і спільного вирішення конфліктів. Умова успішного діалогу органів публічної влади із громадськістю та бізнесом у рамках стратегічних комунікацій визначається такими соціальними умовами, коли за наявності серйозної соціальної проблеми, яка реально цікавить учасників діалогу, немає однозначного вирішення цієї проблеми та визнається право кожного учасника діалогу на власну думку, визнається рівноправ'я сторін, правомірність різних поглядів. Не менш значущими є психологічні умови діалогу: неосудне сприйняття особистості партнера, орієнтація на проблемний, дискусійний, персоніфікований характер спілкування.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Інтерактивна сутність стратегічних комунікацій у сучасних умовах базується на комп'ютерно опосередкованій комунікації, яка є технологічною стороною взаємодії органів публічної влади та цільовими аудиторіями. Завдяки комунікаційному потенціалу нових медіаінструментів відбувається заміна суб'єкт-об'єктної комунікаційної парадигми на суб'єкт-суб'єктну, що, у свою чергу, трансформує діяльність органів публічної влади. Цілепокладання стає результатом узгодженості інтересів, тому ідея комунікаційної стратегії базується не на підпорядкуванні цілі, а на пошуку наявних реальних або іманентно припущених потреб, на включенні у прямий діалог держави та суспільства. На завершення відзначимо, що в накопиченому раніше арсеналі комунікаційних технологій у публічному управлінні найпопулярнішими, адекватними комп'ютерно опосередкованими технологіям нині стають нові медіаінструменти, якісне використання яких дозволить вибудувати ефективну взаємодію між владою та суспільством.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Internews : вебсайт. URL: <http://surl.li/heuqt/>
2. Сивак Т. Принципи стратегічних комунікацій у публічному управлінні. *Public Administration: Theory and Practice*. 2019. № 1. С. 41–49.
3. Сивак Т.В. Інституціоналізація стратегічних комунікацій у системі публічного управління України : дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2020.
4. Kraidy M., Miller T. *Global Media Studies*. New York : John Wiley & Sons, 2016. 256 p.
5. Галушко О., Петкевич А. Сучасний стан та перспективи розвитку глобального медіаринку. *Міжнародний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. URL: <https://www.ukrlogos.in.ua/10.11232-2663-4139.04.31.html>.
6. Ліченко А. Масмедіа як засіб реалізації зовнішньополітичних концепцій “soft power” і “smart power”. *Масова комунікація: історія, сьогодення, перспективи* : науково-практичний журнал. Луцьк, 2016. № 9–10 (7). С. 24–28. URL: <https://evnuir.vnu.edu.ua/handle/123456789/13054>.
7. Дрешпак В. Комунікації в публічному управлінні : навчальний посібник. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. 168 с.

8. Трегуб К. Особливості функціонування мас-медіа у період трансформації сучасного українського суспільства: проблема соціальної відповідальності. *Вісник Львівського університету. Серія «Соціологічна»*. 2015. Вип. 9. С. 138–146. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VInu\\_sociology\\_2015\\_9\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VInu_sociology_2015_9_16).

9. Гай-Нижник П., Чупрій Л. Культура як основа «м'якої сили» держави Україна в контексті підвищення її зовнішньополітичного авторитету. *Гілея*. 2013. Вип. 79. № 12. С. 266–269.

#### REFERENCES:

1. Sait elektronnoho vydannya "Internews" [Site of the electronic publication "Internews"]. <https://internews.in.ua/uk/>. Retrieved from: <http://surl.li/heuqt>.

2. Syvak, T. (2019). Pryntsypy stratehichnykh komunikatsiy u publichnomu upravlinni [Principles of strategic communications in public administration]. *Public Administration: Theory and Practice*, 1, 41–49 [in Ukrainian].

3. Syvak, T. (2020). *Instytutsionalizatsiya stratehichnykh komunikatsiy u systemi publichnoho upravlinnya Ukrayiny [Institutionalization of strategic communications in the public administration system of Ukraine]*: Dys. ... d-ra nauk z derzh. upr.: 25.00.01. Kyiv [in Ukrainian].

4. Kraidy, M., & Miller, T. (2016). *Global Media Studies*. New York: John Wiley & Sons.

5. Galushko, O., & Petkevych, A. (2019). Suchasnyy stan ta perspektyvy rozvytku hlobal'noho media-rynku [The current state and prospects for the development of the global media market]. *Mizhnarodnyy naukovyy elektronnyy zhurnal – International scientific electronic journal*, 4. Retrieved from: <https://www.ukrlogos.in.ua/10.11232-2663-4139.04.31.html>.

6. Lichenko, A. (2016). Masmedia yak zasib realizatsiyi zovnishn'opolitychnykh kontseptsiy "soft power" i "smart power" [Mass media as a means of implementing the foreign policy concepts of "soft power" and "smart power"]. *Masova komunikatsiya: istoriya, s'ohodennya, perspektyvy – Mass communication: history, present, prospects*, 9–10 (7), 24–28. Retrieved from: <https://evnuir.vnu.edu.ua/handle/123456789/13054> [in Ukrainian].

7. Dreshpak, V. (2015). Komunikatsiyi v publichnomu upravlinni [Communications in public administration]. D. : DRIDU NADU [in Ukrainian].

8. Trehub, K. (2015). Osoblyvosti funktsionuvannya mas-media u period transformatsiyi suchasnoho ukraïns'koho suspil'stva: problema sotsial'noyi vidpovidal'nosti [Peculiarities of mass media functioning in the period of transformation of modern Ukrainian society: the problem of social responsibility]. *Visnyk L'vivs'koho un-tu. Seriya "Sotsiologichna" – Bulletin of Lviv University. The series is sociological*, 9, 138–146. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VInu\\_sociology\\_2015\\_9\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VInu_sociology_2015_9_16) [in Ukrainian].

9. Hay-Nyzhnyk, P., & Chupriy L. (2013). Kultura yak osnova "myakoyi syly" derzhavy Ukrayina v konteksti pidvyshchennya yiyi zovnishn'opolitychnoho avtorytetu [Culture as the basis of the "soft power" of the Ukrainian state in the context of increasing its foreign policy authority]. *Hileya – Gileia*, 79 (12), 266–269 [in Ukrainian].

УДК 351.773:615.11:004](477)

**Тетяна ДЗЮБА**

аспірант кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування, Національний університет охорони здоров'я України імені П.Л. Шупика, вул. Дорогожицька, 9, Київ, Україна, 04112  
ORCID: 0000-0003-4100-2785  
DOI: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-3>

**Бібліографічний опис статті:** Дзюба, Т. (2023). Аналіз регуляторної бази та нормативно-правового середовища фармацевтичної галузі. *Публічне управління та місцеве самоврядування*, 1, 20–25, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-3>

**АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОЇ БАЗИ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО СЕРЕДОВИЩА ФАРМАЦЕВТИЧНОЇ ГАЛУЗІ**

Автором досліджено, що нині в Україні аналіз регуляторної бази та нормативно-правового середовища фармацевтичної галузі відіграє важливу роль. Вона вивчає сильні та слабкі сторони цього середовища та висвітлює ключові аспекти, як-от прозорість, етичні норми, взаємодія з медичними фахівцями та міжнародна співпраця. З'ясовано, що через аналіз цих аспектів стаття має на меті визначити проблеми та можливості для поліпшення регуляторного середовища фармацевтичної галузі з метою забезпечення якості, безпечності та доступності лікарських засобів для пацієнтів. У рамках аналізу були виявлені деякі сильні сторони регуляторної бази та нормативно-правового середовища фармацевтичної галузі. Підкреслено наявність правових норм і регуляції, спрямованих на захист інтересів пацієнтів, контроль якості та безпеки лікарських засобів, а також розвиток інноваційних технологій. Важливою також є співпраця з медичними фахівцями та міжнародна гармонізація стандартів, що сприяють взаємному визнанню лікарських засобів. Проте були також виявлені деякі слабкі сторони. Наприклад, процес реєстрації лікарських засобів може бути складним і витратним. Також у деяких аспектах фармацевтичної діяльності спостерігається брак прозорості. Механізми контролю реклами потребують удосконалення, а також варто приділити увагу можливості конфлікту інтересів.

З'ясовано, що з метою подальшого прогресу та розвитку фармацевтичної галузі важливо зосередитися на зміцненні регуляторного середовища. Це може включати спрощення процедур реєстрації, поліпшення прозорості й етичності в діяльності фармацевтичних компаній, залучення новітніх технологій для покращення процесів дослідження та виробництва ліків, а також посилення міжнародної співпраці та гармонізації стандартів. Визначено, що удосконалення регуляторного середовища фармацевтичної галузі є важливим завданням для забезпечення ефективної й етичної фармацевтичної практики, яка відповідає потребам пацієнтів і сприяє їхньому здоров'ю та добробуту.

**Ключові слова:** фармацевтична галузь, регуляторна база, нормативно-правове середовище, прозорість, взаємодія з медичними фахівцями.

**Tetiana DZIUBA**

Graduate student of the Department of Health Care Management and Public Administration, Shupyk National Healthcare University of Ukraine, 9, Dorohozhitska street, Kyiv, Ukraine, 04112  
ORCID: 0000-0003-4100-2785

**To cite this article:** Dziuba, T. (2023). Analiz rehuliatornoj bazy ta normatyvno-pravovoho seredovyshcha farmatsevtichnoi haluzi [Analysis of the regulatory base and regulatory and legal environment of the pharmaceutical industry]. *Public Administration and Local Government*, 1, 20–25, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-3>

**ANALYSIS OF THE REGULATORY BASE AND REGULATORY AND LEGAL ENVIRONMENT OF THE PHARMACEUTICAL INDUSTRY**

The author has researched that today in Ukraine, the analysis of the regulatory framework and legal environment of the pharmaceutical industry plays an important role. She examines the strengths and weaknesses of this environment and highlights key aspects such as transparency, ethical standards, interaction with medical professionals and international cooperation. It is found that through the analysis of these aspects, the article aims to identify problems and opportunities for improving the regulatory environment of the pharmaceutical industry in order to ensure the quality, safety and availability of medicines for patients. As part of the analysis, some strengths of the regulatory framework and legal environment of the pharmaceutical industry were identified. It is emphasized that there are legal norms and regulations aimed at protecting the interests of patients, quality and safety control of medicines, as well as the development of innovative technologies. Cooperation with medical specialists and international harmonization of standards contributing to the mutual recognition of medicinal products are also important.

However, some weaknesses were also identified. For example, the process of registering medicinal products can be complex and costly. There is also a lack of transparency in some aspects of pharmaceutical activity. Advertising control mechanisms need to be improved, and the possibility of conflict of interest needs attention. It was found that in order to further progress and develop the pharmaceutical industry, it is important to focus on strengthening the regulatory environment. This may include simplifying registration procedures, improving transparency and ethics in the activities of pharmaceutical companies, attracting the latest technologies to improve drug research and production processes, as well as strengthening international cooperation and harmonization of standards. It was determined that improving the regulatory environment of the pharmaceutical industry is an important task to ensure effective and ethical pharmaceutical practice that meets the needs of patients and promotes their health and well-being.

**Key words:** pharmaceutical industry, regulatory framework, regulatory environment, transparency, interaction with medical specialists.

**Постановка проблеми.** Проблема полягає у виявленні важливих аспектів регуляторної бази та нормативно-правового середовища фармацевтичної галузі, які потребують удосконалення або змін, зокрема щодо прозорості, етичних норм, взаємодії з медичними фахівцями та міжнародної співпраці, з метою забезпечення ефективності, якості та безпечності лікарських засобів для пацієнтів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти проблеми аналізу регулярної бази та нормативно-правового середовища фармацевтичної галузі досліджували такі науковці, як: І. Страпчук, Н. Ярош, В. Голубко, С. Мороз, Р. Сагайдак-Нікітюк та інші.

**Мета статті.** Аналіз регуляторної бази та нормативно-правового середовища фармацевтичної галузі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналіз регуляторної бази та нормативно-правового середовища фармацевтичної галузі є важливим завданням для розуміння й оцінки правил, законів і політик, які регулю-

ють функціонування фармацевтичного сектору. Такий аналіз дозволяє виявити сильні та слабкі сторони регуляторної системи, ідентифікувати проблеми та визначити можливі шляхи для поліпшення.

Доречно зауважити, що однією із ключових складових частин регуляторної бази фармацевтичної галузі є законодавчі акти та правові норми, які встановлюють правила виробництва, реєстрації, дистрибуції та використання лікарських засобів. Ці норми можуть включати в себе вимоги до якості продукції, процедури клінічних випробувань, ліцензування фармацевтичних підприємств і дозволу на реалізацію лікарських засобів.

Окрім того, регуляторна база також включає в себе органи державної влади, які відповідають за контроль і нагляд за фармацевтичною галуззю. Це можуть бути Міністерство охорони здоров'я, комітети з контролю якості, реєстраційні органи й інші установи, які виконують функції регулювання (Ярош, 2016, с. 78).

Перелік нормативно-правових актів у фармацевтичній галузі надає компактний огляд

Таблиця 1

### Нормативно-правові акти у фармацевтичній галузі та їх характеристики

Назва НПА	Номер	Дата ухвалення	Короткий опис	Суперечності/прогалини/колізії
Постанова про вимоги до фармацевтичної діяльності	№ 929	30 листопада 2016 р.	Визначає вимоги до здійснення фармацевтичної діяльності	Відсутність деталей щодо окремих аспектів або можливі недоречності
Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»	2801-12	19 грудня 1991 р.	Установлює принципи та права в галузі охорони здоров'я	Можливі колізії з іншими законами
Закон України «Про лікарські засоби»	123/96-ВР	4 квітня 1996 р.	Регулює виробництво та розповсюдження лікарських засобів	Можливі колізії з іншими законами
Закон України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори»	60/97-ВР	5 лютого 1997 р.	Контроль і регулювання обігу наркотичних засобів	Потребує узгодження з міжнародними нормативами
Закон України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними»	3085-IV	19 грудня 2002 р.	Боротьба з незаконним обігом наркотиків і зловживанням ними	Потребує постійного оновлення з огляду на нові тенденції
Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності»	222-VIII	18 березня 2015 р.	Установлює процедури й умови ліцензування	Можливі суперечності

Складено й узагальнено на основі аналізу джерела (Грін, 2020, с. 211).

ключових законів, які регулюють правовідносини в цій сфері. Це дозволяє зрозуміти широкий спектр нормативно-правових вимог, які необхідно враховувати під час здійснення заходів державного нагляду та контролю у фармацевтичній галузі.

Варто наголосити, що регуляторна база та нормативно-правове середовище фармацевтичної галузі відіграють важливу роль у забезпеченні якості й ефективності лікарських засобів (Докієнко, 2011; Клименко, 2015). Вони регулюють виробництво, реєстрацію, дистрибуцію та використання ліків із метою захисту інтересів пацієнтів і безпеки лікування. Окрім того, регуляція також сприяє створенню конкурентного середовища, розвитку інновацій і забезпеченню доступності лікарських засобів.

На думку вченого О. Ховпуна, наявні виклики та проблеми, з якими стикається фармацевтична галузь у контексті регуляторного середовища. Деякі із цих проблем включають:

- *складність процесу реєстрації*. Реєстрація нових лікарських засобів може бути довгим і складним процесом, який потребує великої кількості документації та досліджень. Це може сповільнювати доступ пацієнтів до нових та інноваційних ліків;

- *відсутність гармонізації*. Нормативні вимоги та процедури можуть різнитися в різних країнах, що створює складнощі для глобального регулювання й обмежує міжнародну торгівлю лікарськими засобами;

- *контроль якості*. Забезпечення якості та безпеки лікарських засобів потребує ефективного контролю та моніторингу. Проте інфраструктура контролю якості може бути не досить розвинутою в деяких країнах, що може впливати на якість і безпечність лікарських засобів;

- *проблеми доступності*. У деяких регіонах і країнах може бути обмежений доступ до необхідних лікарських засобів через фінансові, географічні або інфраструктурні обмеження.

Регуляторне середовище має сприяти забезпеченню доступу до необхідних ліків для всіх пацієнтів.

Доречно зауважити, що оцінка та поліпшення регуляторної бази та нормативно-правового середовища фармацевтичної галузі є важливим завданням для забезпечення ефективного та безпечного функціонування галузі. Послідовне вдосконалення нормативно-правового середовища, спрямоване на розвиток інновацій, забезпечення якості та безпеки лікарських засобів, а також доступності для всіх пацієнтів, є ключовим чинником у покращенні системи охорони здоров'я та забезпеченні кращого здоров'я населення.

Окрім того, важливим аспектом регуляторної бази та нормативно-правового середовища фармацевтичної галузі є також дотримання етичних стандартів і принципів медичної етики. Збалансованість між комерційними інтересами фармацевтичних компаній і здоров'ям пацієнтів є важливим завданням.

Отже, для подальшого розвитку фармацевтичної галузі, поліпшення регуляторної бази важливо залучати всі зацікавлені сторони, зокрема і представників фармацевтичних компаній, медичних фахівців, пацієнтів і правознавців. Це допоможе створити раціональну й ефективну регуляторну систему, спрямовану на покращення якості та безпеки лікарських засобів, забезпечення доступності для всіх пацієнтів і підтримку інновацій.

Варто наголосити, що фармацевтична галузь є важливою складовою частиною системи охорони здоров'я, оскільки вона забезпечує розроблення, виробництво та постачання лікарських засобів. Для ефективного та безпечного функціонування цієї галузі необхідна наявність відповідної регуляторної бази та нормативно-правового середовища.

Окрім того, регуляторна база містить набір правил, положень і стандартів, які регулюють

Таблиця 2

**Переваги та недоліки нормативно-правового регулювання у фармацевтичній галузі**

Аспект	Переваги	Недоліки
Прозорість	Забезпечує відкритість і відповідальність фармацевтичних компаній	Можливість конфлікту інтересів і брак прозорості в діяльності компаній
Регулювання реклами	Захищає пацієнтів від некоректної та маніпулятивної реклами	Можливість слабого контролю та зловживання в рекламній діяльності
Етичні норми в дослідженнях	Захищає права та безпеку пацієнтів у клінічних випробуваннях	Можливість порушення етичних принципів і слабкий контроль над дослідженнями
Взаємодія з медичними фахівцями	Забезпечує незалежність медичної практики та взаємодію на етичних засадах	Можливість конфлікту інтересів і слабкий контроль за взаємодією

Складено й узагальнено на основі аналізу джерела (Страпчук, 2017, с. 54–62).

виробництво, дистрибуцію, рекламу та використання лікарських засобів. Вона спрямована на забезпечення якості, ефективності та безпечності ліків. Це включає в себе стандарти виробництва, клінічні випробування, контроль якості, ліцензування та реєстрацію лікарських засобів.

Доречно зауважити, що нормативно-правове середовище визначає правові рамки, у яких діють фармацевтичні компанії, медичні фахівці, пацієнти й інші учасники галузі. Воно охоплює закони, постанови, директиви й інші правові акти, які регулюють діяльність у сфері фармації. Нормативно-правове середовище визначає права й обов'язки сторін, механізми контролю, процедури ліцензування й інші аспекти функціонування галузі (Голубка).

Варто підкреслити, що аналіз регуляторної бази та нормативно-правового середовища фармацевтичної галузі дозволяє ідентифікувати сильні та слабкі сторони, а також виявити можливі проблеми та виклики. Сильні сторони включають наявність стандартів якості та безпеки, контролю якості, а також механізми ліцензування та реєстрації лікарських засобів. Слабкі сторони можуть включати брак прозорості, можливість конфлікту інтересів, слабкий контроль за рекламою й етичними нормами в дослідженнях.

Окрім того, для подальшого розвитку фармацевтичної галузі та поліпшення регуляторного середовища важливо залучати всі зацікавлені сторони, сприяти прозорості, ефективному контролю та дотриманню етичних принципів. Постійне вдосконалення регуляторної бази та нормативно-правового середовища допомагає гарантувати безпечність і якість лікарських засобів, покращити доступність до них для всіх пацієнтів, сприяти розвитку інновацій у галузі фармації.

Необхідно зазначити думку вченого І. Страпчук (Страпчук, 2017, с. 55), що, окрім аналізу регуляторної бази та нормативно-правового середовища, важливо також розглянути деякі інші аспекти фармацевтичної галузі. Давайте розглянемо кілька з них:

– *інновації та дослідження*. Фармацевтична галузь є науково-дослідною й інноваційною галуззю, де постійно відбуваються нові відкриття та розробки. Регуляторне середовище має сприяти стимулюванню досліджень та інновацій у галузі, забезпечувати захист інтелектуальної власності й ефективність процедур реєстрації нових лікарських засобів;

– *доступність і ціноутворення*. Одним із важливих аспектів фармацевтичної галузі

є доступність лікарських засобів для всіх пацієнтів. Регуляторне середовище має сприяти розробленню механізмів, що забезпечують доступність якісних і ефективних ліків, особливо для осіб із низьким рівнем доходів. Окрім того, необхідно враховувати аспекти ціноутворення, щоб забезпечити справедливі та доступні ціни на лікарські засоби;

– *міжнародне співробітництво*. Фармацевтична галузь є глобальною, і міжнародне співробітництво є важливим аспектом її розвитку. Регуляторне середовище повинно сприяти співпраці й обміну інформацією між країнами щодо реєстрації, контролю якості та безпечності лікарських засобів. Важливо встановлювати міжнародні стандарти та розробляти механізми взаємного визнання реєстраційних документів;

– *забезпечення якості та безпеки*. Одним із головних пріоритетів фармацевтичної галузі є забезпечення високої якості та безпечності лікарських засобів. Регуляторне середовище повинно встановлювати вимоги щодо контролю якості, стандартизації, валідації виробничих процесів та інших аспектів, що забезпечують якість і безпечність продукції;

– *співробітництво з медичними фахівцями та пацієнтами*. Фармацевтична галузь повинна підтримувати співробітництво та діалог із медичними фахівцями та пацієнтами. Регуляторне середовище повинно стимулювати прозорість і ефективну комунікацію між фармацевтичними компаніями, медичними працівниками та пацієнтами, зокрема шляхом установлення чітких правил щодо взаємодії та конфлікту інтересів.

Усі ці аспекти відіграють важливу роль у розвитку фармацевтичної галузі та гарантуванні безпечності, якості та доступності лікарських засобів для всіх пацієнтів. Посилення регуляторного середовища та постійне вдосконалення його аспектів є важливим завданням для подальшого прогресу та розвитку цієї галузі.

Доречно наголосити, що фармацевтична галузь постійно розвивається, нові технології можуть відігравати важливу роль у поліпшенні якості й ефективності лікарських засобів. Регуляторне середовище повинно стимулювати впровадження новітніх технологій, як-от штучний інтелект, машинне навчання й аналітика даних, які можуть допомогти у процесі дослідження, розроблення та виробництва ліків.

Нарешті, фармацевтична галузь пов'язана з деякими ризиками, зумовленими використанням лікарських засобів. Регуляторне середовище повинно встановлювати механізми

контролю ризиків і забезпечувати постійний моніторинг якості та безпечності лікарських засобів. Окрім того, необхідно встановлювати процедури відстеження побічних ефектів і реагування на них, а також проводити постмаркетингове спостереження (Мороз та ін., 2016, с. 32–38).

Окрім цього, регуляторне середовище має бути гнучким і готовим до змін, оскільки фармацевтична галузь постійно еволюціонує. Регулятори мають бути здатні швидко адаптуватися до нових викликів та інновацій, змінювати нормативну базу, щоб реагувати на нові технології, відкриття та потреби пацієнтів.

Варто підкреслити, що фармацевтична галузь має глобальний характер, тому міжнародна гармонізація та взаємодія між різними країнами є важливими. Спільні стандарти, обмін інформацією та взаємне визнання реєстраційних документів можуть сприяти ефективній роботі фармацевтичної галузі, гарантуванню безпечності та якості лікарських засобів на міжнародному рівні (Ханіна).

Отже, фармацевтична галузь відіграє важливу роль у забезпеченні нашого здоров'я та благополуччя, ефективне регулювання є необхідною складовою частиною для досягнення цієї мети. Регуляторне середовище повинно забезпечувати баланс між стимулюванням інновацій і гарантуванням безпеки, прозорості та доступності лікарських засобів для всіх пацієнтів.

**Висновок.** У висновку можна підкреслити, що фармацевтична галузь є важливою складовою частиною системи охорони здоров'я, ефективне регулювання цієї галузі має вирішальне значення для забезпечення якості, гарантування безпечності та доступності лікарських засобів для пацієнтів. Аналіз регуляторної бази та нормативно-правового середовища фармацевтичної галузі розкриває кілька ключових аспектів, які впливають на її розвиток та функціонування. Також важливою є співпраця з медичними фахівцями та міжнародна гармонізація стандартів, що сприяють взаємному визнанню лікарських засобів. З метою подальшого прогресу та розвитку фармацевтичної галузі важливо зосередитися на зміцненні регуляторного середовища. Це може передбачати спрощення процедур реєстрації, поліпшення прозорості й етичності в діяльності фармацевтичних компаній, залучення новітніх технологій для покращення процесів дослідження та виробництва ліків, а також посилення міжнародної співпраці та гармонізації стандартів.

Отже, регуляторне середовище фармацевтичної галузі має вирішальний вплив на якість і безпечність лікарських засобів, доступність для пацієнтів, сприяє інноваціям у галузі. Постійна робота над удосконаленням регуляторного середовища є важливим завданням для забезпечення ефективної й етичної фармацевтичної практики.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Фармацевтичний аналіз лікарських засобів : навчальний посібник до семінарських занять провізорів-інтернів спеціальності «Загальна фармація» / Г. Берест та ін. Запоріжжя, 2019. С. 166.
2. Голубка В. Механізми регулювання фармацевтичного ринку в Україні. URL: [https://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/01/aref\\_golubka.pdf](https://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/01/aref_golubka.pdf) (дата звернення: 14.05.2023).
3. Грін О. Основи фармацевтичного права. Альбом схем : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. Ужгород, 2020. С. 211.
4. Кубарева І. Оцінка фармацевтичної галузі України в контексті інвестиційної привабливості її компанії. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/32612758.pdf> (дата звернення: 11.05.2023).
5. Дослідження сучасних тенденцій розвитку фармацевтичної галузі України / С. Мороз та ін. *Соціальна фармація в охороні здоров'я*. 2016. Т. 2. № 4. С. 32–38.
6. Страпчук І. Стан та тенденції розвитку фармацевтичного виробництва в Україні. *Економічна теорія та право*. 2017. № 1. С. 54–62.
7. Ханіна О. Державне управління кадровим розвитком медичної сфери в контексті впровадження концепції розвитку електронної охорони здоров'я. URL: [http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/12\\_2021/32.pdf](http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/12_2021/32.pdf) (дата звернення: 14.05.2023).
8. Ховпун О. Адміністративно-правове забезпечення фармації в Україні. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/41793/1/aref-hovptyn-na-sait.pdf> (дата звернення: 11.05.2023).
9. Ярош Н. Нормативно-правове регулювання розвитку стандартизації у сфері охорони здоров'я населення України. *Економіка і право охорони здоров'я*. 2016. № 2. С. 75–79.
10. Інвестиційний менеджмент : навчальний посібник / Л. Докієнко та ін. Київ : Академвидав, 2011. 408 с.
11. Клименко В. Фінансовий ринок : навчальний посібник / за ред. В. Павлова та ін. Київ, 2015. 358 с.

**REFERENCES:**

1. Berest, H., Yerenko, O., Maliuhina, O., Duiun, I. Farmatsevychnyi analiz likarskykh zasobiv: navchalnyi posibnyk do seminariv zaniat provizoriv-interniv spetsialnosti "Zahalna farmatsiia". Zaporizhzhia, 2019. S. 166.
2. Holubka, V.M Mekhanizmy rehulivannia farmatsevychnoho rynku v Ukraini. URL: [https://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/01/aref\\_golubka.pdf](https://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/01/aref_golubka.pdf) (data zvernennia: 14.05.2023).
3. Hrin, O.O. Osnovy farmatsevychnoho prava. Albom skhem: navch. posib. dlia studentiv vyshch. navch. zakl. Uzhhorod, 2020. S. 211.
4. Kubareva, I.V. Otsinka farmatsevychnoi haluzi Ukrainy u konteksti investytsiinoi pryvablyvosti yii kompanii. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/32612758.pdf> (Data zvernennia: 11.05.2023).
5. Moroz, S.H., Sahaidak-Nikitiuk, R.V. Doslidzhennia suchasnykh tendentsii rozvytku farmatsevychnoi haluzi Ukrainy. Sotsialna farmatsiia v okhoroni zdorovia. 2016. T. 2. № 4. S. 32–38.
6. Strapchuk, I. Stan ta tendentsii rozvytku farmatsevychnoho vyrobnytstva v Ukraini. Ekonomichna teoriia ta pravo. 2017. № 1. S. 54–62.
7. Khanina, O.I. Derzhavne upravlinnia kadrovym rozvytkom medychnoi sfery v konteksti vprovadzhennia kontseptsii rozvytku elektronnoi okhorony zdorovia. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12\\_2021/32.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2021/32.pdf) (Data zvernennia: 14.05.2023).
8. Khovpun, O.S. Administratyvno-pravove zabezpechennia farmatsii v Ukraini. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/41793/1/aref-hovptyn-na-sait.pdf> (Data zvernennia: 11.05.2023).
9. Iarosh, N.P. Normatyvno-pravove rehulivannia rozvytku standartyzatsii u sferi okhorony zdorovia naselennia Ukrainy. Ekonomika i pravo okhorony zdorovia. 2016. № 2. S. 75–79.
10. Dokienko, L.M. Klymenko, V.V. and Akimova, L.M. (2011). Investment management: training. Guide, Akademydav, Kyiv, Ukraine.
11. Klymenko, V.V. Akimova, L.M. and Dokienko, L.M. (2015), Finansovij rynek [Financial Market], Center for Educational Literature, Kyiv, Ukraine.

УДК 35.074:37.072

**Олена ДОБРЯНСЬКА**

аспірантка кафедри публічного управління та права Комунального закладу вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради, Україна, e-mail: elena311209@i.ua

ORCID: 0000-0001-9637-2850

DOI: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-4>

**Бібліографічний опис статті:** Добрянська, О. (2023). Запровадження фінансової автономії закладів освіти: практики територіальних громад. *Публічне управління та місцеве самоврядування*, 1, 26–33, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-4>

## **ЗАПРОВАДЖЕННЯ ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ: ПРАКТИКИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

У статті наведено нормативно-правові акценти основних засад державної політики у сфері освіти в частині організаційної, академічної, кадрової і фінансової автономії. Окреслено основні аспекти автономій закладів загальної середньої освіти, якими надано закладам освіти змогу: реалізовувати освітні траєкторії здобувачів освіти, освітню програму й стратегію закладу освіти; ухвалювати самостійні і виважені рішення закладу освіти в наданні послуг зі здобуттям початкової, базової середньої та профільної середньої освіти, що забезпечується унікальністю й особливістю закладу освіти; кадрово забезпечувати кваліфікованим персоналом для надання якісних освітніх послуг й ефективно управляти персоналом; бути фінансово спроможними реалізувати місію і стратегію розвитку закладу освіти. Наголошено на повноваженнях закладу освіти, якими визначено юридичну самостійність. Юридична самостійність закладу освіти передбачає певні повноваження, які регламентують ведення інноваційної діяльності, наявність самостійного балансу, набуття майнових та немайнових прав тощо. Наведено покроковий алгоритм запровадження фінансової автономії закладів освіти, зокрема розділено повноваження засновника (відповідного органу місцевого самоврядування) і закладу освіти. За умови ухвалення засновником рішення про надання фінансової автономії підпорядкованим закладам освіти відповідної територіальної громади заклад освіти приймає рішення щодо форми ведення фінансово-економічної діяльності. Наведено кейси впровадження фінансової автономії в системах освіти Дніпровської, Павлоградської й Балтської міських територіальних громад. Проаналізовано системи освіти відповідних громад. Визначено, що вони мають унікальний характер. Запровадження фінансової автономії закладів освіти відповідних територіальних громад у кожному кейсі має свої аспекти: надання фінансової автономії всім закладам освіти громади; прийняття рішення щодо надання фінансової автономії закладам освіти частково, зваживши на проведений аналіз спроможності закладу освіти реалізувати фінансову автономію; створення комунальних установ, що провадять фінансово-економічну діяльність закладів освіти, які не мають фінансової автономії, або самостійних закладів освіти, з якими укладено договори про надання послуг із планування фінансування і ведення бухгалтерського обліку комунальною установою.

**Ключові слова:** автономія, фінансова автономія, заклад освіти, комунальна установа, система освіти, фінансово-економічна діяльність.

**Olena DOBRIANSKA**

Graduate student of the Department of Public Administration and Law of the Communal Institution of Higher Education "Dnipro Academy of Continuing Education" of the Dnipropetrovsk Regional Council, Ukraine, e-mail: elena311209@i.ua

ORCID: 0000-0001-9637-2850

**To cite this article:** Dobrianska, O (2023). Zaprovdzhennia finansovoi avtonomii zakladiv osvity: praktyky terytorialnykh hromad [Implementation of financial autonomy of educational institutions: practices of territorial communities]. *Public Administration and Local Government*, 1, 26–33, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-4>

## **IMPLEMENTATION OF FINANCIAL AUTONOMY OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS: PRACTICES OF TERRITORIAL COMMUNITIES**

The article provides regulatory and legal accents of the main principles of state policy in the field of education in terms of organizational, academic, personnel and financial autonomy. The main aspects of the autonomy of institutions of general secondary education, which are given to educational institutions, are outlined: to implement the educational

*trajectories of education seekers, the educational program and the strategy of the educational institution; making independent and well-considered decisions of the educational institution in the provision of services for obtaining primary, basic secondary and specialized secondary education, which is ensured by the uniqueness and specificity of the educational institution; staffing with qualified personnel to provide high-quality educational services and effective personnel management; the financial capacity of the educational institution to implement the mission and development strategy of the educational institution. Emphasis is placed on the powers of the educational institution, which determine legal independence. The legal independence of an educational institution provides certain powers that regulate conducting innovative activities, having an independent balance sheet, acquiring property and non-property rights, etc. A step-by-step algorithm for the introduction of financial autonomy of educational institutions is given, in particular, the powers of the founder (the relevant local self-government body) and the educational institution are divided. Provided that the founder approves the decision to grant financial autonomy to subordinate educational institutions of the relevant territorial community, the educational institution makes a decision regarding the form of conducting financial and economic activities. Cases of implementation of financial autonomy in the education systems of Dnipro, Pavlograd and Baltic urban territorial communities are given. The education systems of the respective communities were analyzed. The education systems of the respective communities have a unique character. The introduction of financial autonomy of educational institutions of the respective territorial communities in each case has its own aspects: providing financial autonomy to all educational institutions of the community; making a decision on granting financial autonomy to educational institutions in part, taking into account the conducted analysis of the educational institution's ability to realize financial autonomy; creation of communal institutions that carry out the financial and economic activities of educational institutions that do not have financial autonomy, or independent educational institutions with which agreements have been concluded on the provision of services for financing planning and accounting by a communal institution.*

**Key words:** *autonomy, financial autonomy, educational institution, communal institution, education system, financial and economic activity.*

**Актуальність проблеми.** Реформування освітньої галузі в Україні потребує постійної уваги й супроводжується низкою завдань, які необхідно виконувати. Заклади освіти, отримавши від держави на законодавчому рівні повноваження автономії, повинні ефективно використовувати всі види автономій для надання якісних освітніх послуг з метою забезпечення фінансової стабільності та розвитку закладу освіти.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Запровадження автономії закладами освіти, ставлення керівників закладів освіти до питання розширення обсягу автономії, механізми забезпечення автономії закладу загальної середньої освіти досліджували А. Сеїтосманов, О. Фасоля, С. Романюк, К. Линьов, Н. Клокар, О. Горгота, О. Петушкова. Питання впровадження та функціонування різних видів автономії розглядали О. Ворон, Д. Лук'янчук, М. Огородник, В. Гумєнюк, Н. Давидова та інші. Але питання аналізу фінансової автономії закладів освіти потребує уваги в частині вивчення систем освіти в громадах та реалізації права закладу освіти на ефективно управління й побудову внутрішньої системи якості освіти.

**Мета статті** – здійснити аналітичний огляд трьох кейсів упровадження фінансово-економічної діяльності закладів освіти відповідних територіальних громад. Розглянуті кейси є прикладами впровадження різних моделей фінансової автономії.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно до ст. 6 Закону України «Про освіту» [4], засадами державної політики у сфері освіти та принципами освітньої діяль-

ності є фінансова, академічна, кадрова та організаційна автономія закладів освіти. Відповідно до ст. 23 Закону України «Про освіту» держава гарантує всі види автономій. Обсяг автономій закладів освіти регламентується цим Законом, іншими нормативними й установчими документами закладу освіти.

Відповідно до ст. 31 Закону України «Про повну загальну середню освіту» [6], підтверджено, закріплено й розширено повноваження закладів загальної середньої освіти. У статті визначено юридичну самостійність, яка передбачає:

- «право закладу загальної середньої освіти набувати майнові та немайнові права, нести обов'язки, виступати стороною в судовому процесі, мати у власності кошти та інше майно відповідно до законодавства;
- самостійний баланс, розрахункові та інші рахунки у фінансових установах і банках державного сектору, можливість мати бланки, печатки та штампи зі своїм найменуванням та символікою;
- право провадити інноваційну діяльність та укладати із цією метою відповідні договори про співпрацю з іншими закладами освіти (науковими установами), підприємствами, установами, організаціями, фізичними особами».

Автономія закладу освіти визначає самостійність та володіння правом самостійного вирішення питань, пов'язаних із забезпечення якості освіти. Академічна автономія визначається особливістю й унікальністю закладу освіти в наданні послуг зі здобуттям початкової, базової середньої та профільної середньої освіти. Реалізація освітніх траєкторій здобувачів

освіти, освітньої програми й стратегії закладу загальної середньої освіти визначається організаційною автономією. Ефективне забезпечення виконання всіх функцій закладом освіти залежить від персоналу та управлінням ним. Тому одне з важливих місць у системі автономій належить кадровій автономії. Фінансова автономія закладу загальної середньої освіти дає право на ефективну реалізацію завдань, місії та цілей, які стоять перед закладом.

Запровадження фінансової автономії сприятиме ефективному використанню бюджетних ресурсів і залученню коштів з інших джерел. Перехід закладів освіти на фінансово-економічну автономію передбачає: формування структури закладу освіти та його штатного розпису; ефективне використання фонду оплати праці (встановлення доплат, премій), оплати робіт, якими передбачено покращення матеріально-технічної бази закладу освіти (придбання товарів і виконання ремонтних робіт); пошук інших джерел фінансування.

Таблиця 1

**Алгоритм запровадження фінансової автономії закладів освіти**

Крок	Відповідальний орган	Конкретні дії
1	Засновник	Прийняття рішення про переведення закладу освіти на фінансову автономію
2	Засновник	Затвердження змін та доповнення до установчих документів закладу освіти
3	Заклад освіти	Реєстрація в Єдиному реєстрі розпорядників та одержувачів бюджетних коштів і відкриття рахунку в державній казначейській службі. Бути включеним до мережі головного розпорядника. Затвердження кошторису видатків. Формування реальної стратегії розвитку закладу
3	Засновник	Затвердження додаткового переліку платних освітніх послуг та їх вартості.

Таблиця 2

**Форми бухгалтерського обліку в закладах освіти**

Варіант 1	Варіант 2	Варіант 3
Введення до штатного розпису закладу освіти посади бухгалтера	Укладення договору про ведення бухгалтерського обліку із централізованою бухгалтерією	Укладення договору з установою, що має КВЕД з бухгалтерського обслуговування

З метою надання закладу освіти фінансово-економічної автономії засновник (орган місцевого самоврядування відповідної територіальної громади) має ухвалити рішення щодо виведення зі складу централізованої бухгалтерії та переведення на самостійний бухгалтерський облік.

Як покроково запровадити фінансову автономію закладів освіти, подано в таблиці 1. Алгоритм запровадження фінансово-економічної автономії передбачає як дії з боку засновника, так і відповідальність закладу освіти.

Заклад освіти має право вибирати форму бухгалтерського обліку з урахуванням особливостей своєї діяльності. Варіанти форм бухгалтерського обліку наведено в таблиці 2.

Для запровадження фінансової автономії в закладі освіти необхідні менеджерські навички керівника закладу, високі управлінські якості й ефективна команда одноступенів, які здатні розв'язувати питання стратегічного розвитку. Засновники закладів освіти повинні ретельно розглядати питання запровадження фінансової автономії закладів освіти, аналізуючи їх спроможність реалізувати фінансову автономію. З іншого боку, побоювання щодо втрати впливу на управління фінансовими потоками закладів освіти може завадити розвитку системи освіти відповідної територіальної громади.

Розглянемо деякі кейси фінансової автономії закладів освіти територіальних громад.

Кейс 1. Запровадження фінансово-економічної автономії закладів освіти Дніпровської міської територіальної громади.

Мережа закладів освіти Дніпровської міської територіальної громади налічує 371 заклад. Складниками мережі є заклади загальної середньої освіти, заклади дошкільної освіти, заклади позашкільної освіти й заклади професійно-технічної освіти (Рис. 1).

Зклади освіти Дніпровської міської територіальної громади перебувають у підпорядкуванні департаменту гуманітарної політики Дніпровської міської ради й департаменту молодіжної політики та національно-патріотичного виховання Дніпровської міської ради.

Відповідно до Положення про департамент гуманітарної політики Дніпровської міської ради, затвердженого Дніпровською міською радою від 26.05.2021 р. № 85/7 «Про затвердження Положення про департамент гуманітарної політики Дніпровської міської ради» (Про затвердження Положення про департамент гуманітарної політики Дніпровської міської ради), основними завданнями діяльності департаменту є реалізація міської політики у сфері освіти, професій-



**Рис. 1. Мережа закладів освіти Дніпровської міської територіальної громади**

ної освіти, культури, фізичної культури і спорту. Відповідно до положення про департамент молодіжної політики та національно-патріотичного виховання Дніпровської міської ради від 21.04.2021 року № 82/6 «Про затвердження Положення про департамент молодіжної політики та національно-патріотичного виховання Дніпровської міської ради» (Про затвердження Положення про департамент молодіжної політики та національно-патріотичного виховання Дніпровської міської ради), основними завданнями діяльності департаменту є реалізація міської політики у сфері позашкільної освіти. Таблиця 2 показує підпорядкування закладів освіти Дніпровської міської територіальної громади.

Із 371 закладу освіти Дніпровської міської територіальної громади 60 ведуть самостійну фінансово-економічну діяльність, а отже, мають фінансову автономію (Рис. 2). У штатний розпис цих закладів освіти введено посади бухгалтерів.

Зі 154 закладів загальної середньої освіти 19 мають фінансову автономію, 176 обслуговуються централізованою бухгалтерією, а всі заклади позашкільної освіти (29) і заклади професійно-технічної освіти (12) мають фінансову автономію (Рис. 3).

311 закладів освіти, які не мають фінансової автономії, обслуговуються Централізованою бухгалтерією при департаменті гуманітарної політики Дніпровської міської ради, яка містить відділи, що безпосередньо здійснюють бухгалтерське обслуговування закладів освіти, які розташовані на відповідній території (райони в місті). Таблиця 4 показує відповідні території обслуговування відділами централізованої бухгалтерії при департаменті гуманітарної політики Дніпровської міської ради.

Таблиця 3

**Підпорядкування закладів освіти Дніпровської міської територіальної громади**

Департамент гуманітарної політики Дніпровської міської ради		Департамент молодіжної політики та національно-патріотичного виховання Дніпровської міської ради
Управління освіти	Управління спорту	
Заклади загальної середньої освіти	Заклади позашкільної освіти (дитячо-юнацькі спортивні школи)	Заклади позашкільної освіти (заклади творчості дітей та юнацтва)
Заклади дошкільної освіти		
Заклади професійно-технічної освіти		



**Рис. 2. Кількісні показники фінансової автономії закладів освіти Дніпровської міської територіальної громади**

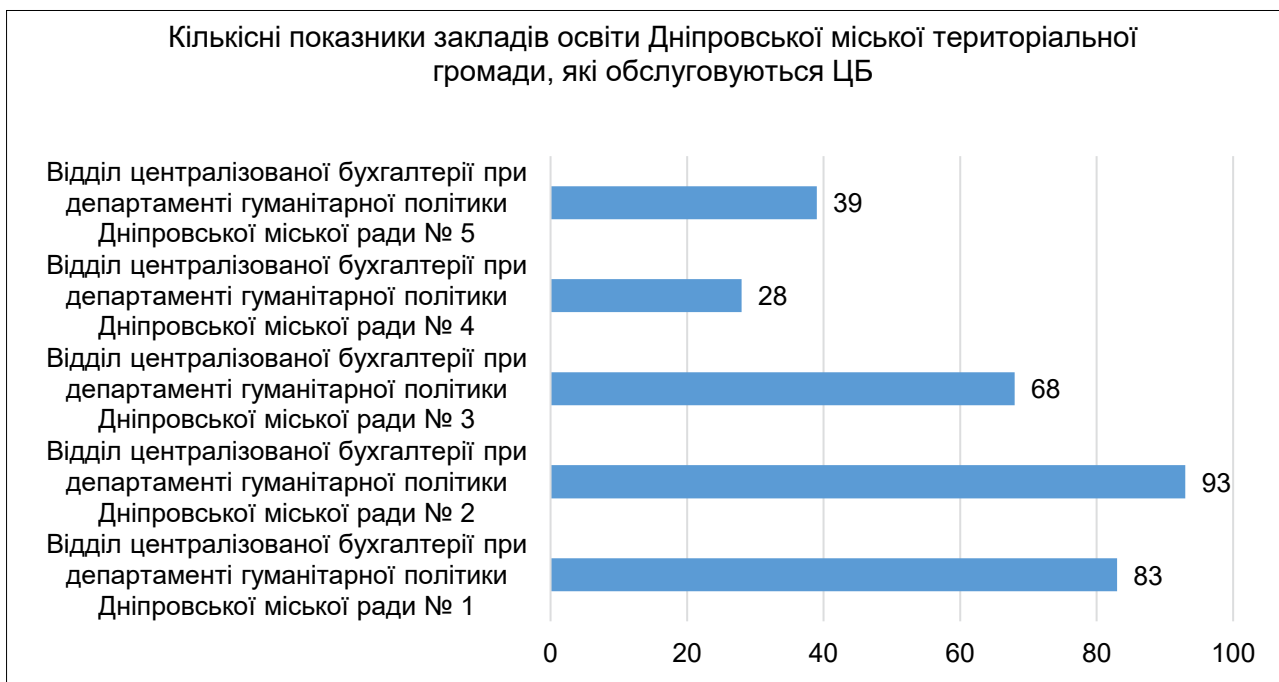


**Рис. 3. Кількісні показники фінансової автономії закладів освіти Дніпровської міської територіальної громади в розрізі типів закладів**

Таблиця 4

**Території обслуговування підрозділами централізованої бухгалтерії при департаменті гуманітарної політики Дніпровської міської ради**

Централізована бухгалтерія при департаменті гуманітарної політики Дніпровської міської ради	
Підрозділи ЦБ	Територія обслуговування
Відділ централізованої бухгалтерії при департаменті гуманітарної політики Дніпровської міської ради № 1	Заклади освіти Амур-Нижньодніпровського та Індустріального районів
Відділ централізованої бухгалтерії при департаменті гуманітарної політики Дніпровської міської ради № 2	Заклади освіти Новокодацького та Чечелівського районів
Відділ централізованої бухгалтерії при департаменті гуманітарної політики Дніпровської міської ради № 3	Заклади освіти Шевченківського та Центрального районів
Відділ централізованої бухгалтерії при департаменті гуманітарної політики Дніпровської міської ради № 4	Заклади освіти Самарського району
Відділ централізованої бухгалтерії при департаменті гуманітарної політики Дніпровської міської ради № 5	Заклади освіти Соборного району

**Рис. 4. Кількісні показники закладів освіти Дніпровської територіальної громади, які обслуговуються ЦБ**

Кількісні показники закладів освіти Дніпровської міської територіальної громади, які обслуговуються централізованою бухгалтерією показано на Рис. 4.

Кейс 2. Запровадження фінансової автономії закладів освіти Павлоградської міської територіальної громади.

Основними завданнями відділу освіти Павлоградської міської ради є реалізація державної політики в галузі освіти і виховання на території міста Павлограда з урахуванням особливостей її соціально-культурного середовища. Система освіти Павлоградської міської територіальної громади налічує 41 заклад, з них 18 закладів загальної середньої освіти, 20 дошкільних закладів освіти і 3 позашкільні заклади освіти (Рис. 5).

Із 41 закладу освіти Павлоградської міської територіальної громади 10 закладів загальної середньої освіти і 2 заклади позашкільної освіти ведуть самостійну фінансову діяльність, а бухгалтерський облік 29 закладів освіти здійснює Комунальна установа «Центр обслуговування закладів освіти» Павлоградської міської ради.

Відповідно до рішення Павлоградської міської ради (49 сесія VII скликання) від 23 квітня 2019 року № 1619, створено Комунальну установу «Центр обслуговування закладів освіти» Павлоградської міської ради, затверджено Статут, структура і штатна чисельність комунальної установи «Центр обслуговування закладів освіти» Павлоградської міської ради (Про створення комунальної установи «Центр обслугову-

вання закладів освіти» Павлоградської міської ради). Комунальна установа «Центр обслуговування закладів освіти» Павлоградської міської ради здійснює обслуговування закладів освіти Павлоградської міської територіальної громади відповідно до укладених договорів. Обслуговування закладів освіти передбачає ведення бухгалтерського обліку, фінансово-господарську діяльність і матеріально-технічне забезпечення закладів освіти Павлоградської міської територіальної громади.

Штатний розпис комунальної установи затверджується головним розпорядником коштів – відділом освіти Павлоградської міської ради в межах затвердженого фонду оплати праці працівників Павлоградської міської ради на відповідний бюджетний період. Комунальна установа визначає порядок та напрями використання власних надходжень виключно за погодженням із відділом освіти Павлоградської міської ради. Фінансово-господарську діяльність Комунальна установа «Центр обслуговування закладів освіти» Павлоградської міської ради провадить на підставі кошторису, затвердженого відділом освіти Павлоградської міської ради.

Структура та чисельність Комунальної установи «Центр обслуговування закладів освіти» Павлоградської міської ради подано в таблиці 5.

Кейс 3. Фінансова автономія закладів освіти Балтської міської територіальної громади.

Система освіти Балтської міської територіальної громади налічує 39 закладів, з них 14 закладів загальної середньої освіти, 24 заклади дошкільної освіти, 1 заклад позашкільної освіти (Рис. 6).

Відповідно до рішення Балтської міської ради Одеської області від 23 грудня 2020 року № 58-VII «Про переведення закладів загальної середньої, дошкільної, позашкільної освіти та комунальних установ «Балтський інклюзивно-ресурсний центр», «Центр професійного розвитку педагогічних працівників» Балтської міської ради Одеської області на умови самостійного ведення господарської діяльності та бухгалтерського обліку» (Про переведення закладів загальної середньої, дошкільної, позашкільної освіти та комунальних установ «Балтський інклюзивно-ресурсний центр», «Центр професійного розвитку педагогічних працівників» Балтської міської ради Одеської області на умови самостійного ведення господарської діяльності та бухгалтерського обліку), заклади освіти Балтської міської територіальної громади переведено на умови самостійного ведення господарської діяльності



Рис. 5. Система освіти Павлоградської міської територіальної громади

Таблиця 5

Структура та чисельність Комунальної установи «Центр обслуговування закладів освіти» Павлоградської міської ради

Структурні підрозділи, посади	
Директор – 1 Юрист – 1 Повідний спеціаліст – 1 Секретар – 1	
Централізована бухгалтерія	Група централізованого господарського обслуговування
33,5 посад	14,5 посад



Рис. 6. Система освіти Балтської міської територіальної громади

та бухгалтерського обліку з 01 січня 2021 року. Вищезазначеним рішенням визначено спосіб ведення бухгалтерського обліку закладами освіти Балтської міської територіальної громади на умовах договору про надання послуг з планування, фінансування, ведення бухгалтерського обліку з Комунальною установою «Центр обслуговування освітніх установ та закладів освіти» Балтської міської ради Одеської області. Утворено Комунальну установу «Центр обслуговування освітніх установ та закладів освіти» Балтської міської ради Одеської області, затверджено Статут і структуру комунальної установи рішенням Балтської міської ради Одеської області від 23 грудня 2020 року № 59-VII «Про створення Комунальної установи «Центр обслуговування освітніх установ та закладів освіти» Балтської міської ради Одеської області» (Про створення Комунальної установи «Центр обслуговування освітніх установ та закладів освіти» Балтської міської ради Одеської області).

Цим рішенням визначено безпосереднє підпорядкування Комунальної установи «Центр обслуговування освітніх установ та закладів освіти» Балтської міської ради Одеської області відділу освіти Балтської міської ради Одеської області.

Рішенням Балтської міської ради Одеської області від 23 грудня 2020 року № 61-VII «Про надання дозволу на безоплатну передачу основних засобів, нематеріальних активів, запасів, грошових коштів та заборгованості з балансу відділу освіти Балтської міської ради Одеської області на баланс закладів освіти,

КУ «Балтський інклюзивно-ресурсний центр», КЗ «Центр дитячої творчості» та КУ «Центр професійного розвитку педагогічних працівників» Балтської міської ради Одеської області» (Про надання дозволу на безоплатну передачу основних засобів, нематеріальних активів, запасів, грошових коштів та заборгованості з балансу відділу освіти Балтської міської ради Одеської області на баланс закладів освіти, КУ «Балтський інклюзивно-ресурсний центр», КЗ «Центр дитячої творчості» та КУ «Центр професійного розвитку педагогічних працівників» Балтської міської ради Одеської області) надано дозвіл відділу освіти Балтської міської ради Одеської області на безоплатне передавання основних засобів, нематеріальних активів, запасів, грошових коштів та заборгованості закладам і установам освіти Балтської міської територіальної громади.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Аналітичний огляд кейсів впровадження фінансової автономії показав різні моделі ведення фінансово-економічної діяльності закладами освіти відповідних територіальних громад. Моделі ведення фінансово-економічної діяльності закладами освіти показують різні підходи з боку засновників на впровадження фінансової автономії. Подальших досліджень потребує питання ефективності вибраних моделей фінансово-економічної діяльності, а також алгоритмів проведення ретельного аналізу спроможності закладами освіти реалізовувати фінансову автономію з метою ухвалення подальших управлінських рішень засновниками.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про затвердження Положення про департамент гуманітарної політики Дніпровської міської ради : Рішення Дніпровської міської ради VIII скликання від 26 травня 2021 р. № 85/7. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/Widgets/GetWidgetContent?url=/WebSolution2/wsGetTextPublicDocument?pID=370724&name=85/7> (дата звернення: 21.04.2023).
2. Про затвердження Положення про департамент молодіжної політики та національно-патріотичного виховання Дніпровської міської ради : Рішення Дніпровської міської ради VIII скликання від 21 квітня 2021 р. № 82/6. URL: [https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/polozhennya\\_pro\\_departament\\_1\\_2.PDF](https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/polozhennya_pro_departament_1_2.PDF) (дата звернення: 21.04.2023).
3. Про надання дозволу на безоплатну передачу основних засобів, нематеріальних активів, запасів, грошових коштів та заборгованості з балансу відділу освіти Балтської міської ради Одеської області на баланс закладів освіти, КУ «Балтський інклюзивно-ресурсний центр», КЗ «Центр дитячої творчості» та КУ «Центр професійного розвитку педагогічних працівників» Балтської міської ради Одеської області : Рішення Балтської міської ради Одеської області від 23 грудня 2020 року № 61-VII. URL: [https://balta-rada.gov.ua/documents/decision/city-council/?ELEMENT\\_ID=5182](https://balta-rada.gov.ua/documents/decision/city-council/?ELEMENT_ID=5182) (дата звернення: 23.04.2023).
4. Про освіту : Закон України від 05 вересня 2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 18.12.2018).
5. Про переведення закладів загальної середньої, дошкільної, позашкільної освіти та комунальних установ «Балтський інклюзивно-ресурсний центр», «Центр професійного розвитку педагогічних працівників» Балтської міської ради Одеської області на умови самостійного ведення господарської діяльності

та бухгалтерського обліку : Рішення Балтської міської ради Одеської області від 23 грудня 2020 року № 58-VII Балта URL: [https://balta-rada.gov.ua/documents/decision/city-council/?ELEMENT\\_ID=5179](https://balta-rada.gov.ua/documents/decision/city-council/?ELEMENT_ID=5179) (дата звернення: 23.04.2023).

6. Про повну загальну середню освіту : Закон України від 16 січня 2020 р. № 463-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text> (дата звернення: 18.02.2020).

7. Про створення комунальної установи «Центр обслуговування закладів освіти» Павлоградської міської ради : Рішення Павлоградської міської ради (49 сесія VII скликання) від 23 квітня 2019 року № 1619. URL: <https://pavlogradmrada.dp.gov.ua/miska-rada/perelik-prijnyatikh-rishen-misko%D1%97-radi/p-e-r-e-l-i-k-rishen-prijnyatikh-na-49-sesi%D1%97-misko%D1%97-radi-vii-sklikannya.html> (дата звернення: 25.04.2023).

8. Про створення Комунальної установи «Центр обслуговування освітніх установ та закладів освіти» Балтської міської ради Одеської області : Рішення Балтської міської ради Одеської області від 23 грудня 2020 року № 59-VII. URL: [https://balta-rada.gov.ua/documents/decision/city-council/?ELEMENT\\_ID=5180](https://balta-rada.gov.ua/documents/decision/city-council/?ELEMENT_ID=5180) (дата звернення: 23.04.2023).

#### REFERENCES:

1. Dnipro City Council (2021). *Pro zatverdzhennia Polozhennia pro departament humanitarnoi polityky Dniprovskoi miskoi rady* [Decision of the city council]. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/Widgets/GetWidgetContent?url=/WebSolution2/wsGetTextPublicDocument?pID=370724&name=85/7> [in Ukrainian].

2. Dnipro City Council (2021). *Pro zatverdzhennia Polozhennia pro departament molodizhnoi polityky ta natsionalno-patriotychnoho vykhovannia Dniprovskoi miskoi rady* [Decision of the city council]. URL: [https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/polozhennya\\_pro\\_departament\\_1\\_2.PDF](https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/polozhennya_pro_departament_1_2.PDF) [in Ukrainian].

3. Baltic City Council (2020). *Pro nadannia dozvolu na bezoplatnu peredachu osnovnykh zasobiv, nematerialnykh aktyviv, zapasiv, hroshovykh koshtiv ta zaborhovanosti z balansu viddilu osvity Baltskoi miskoi rady Odeskoi oblasti na balans zakladiv osvity, KU "Baltskiy inkliuzyvno-resursnyi tsentr", KZ "Tsentri dytiachoi tvorchosti" ta KU "Tsentri profesiinoho rozvytku pedahohichnykh pratsivnykiv" Baltskoi miskoi rady Odeskoi oblasti* [Decision of the city council]. URL: [https://balta-rada.gov.ua/documents/decision/city-council/?ELEMENT\\_ID=5182](https://balta-rada.gov.ua/documents/decision/city-council/?ELEMENT_ID=5182) [in Ukrainian].

4. Verkhovna Rada of Ukraine (2017). *Pro osvitu* [About education]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> [in Ukrainian].

5. Baltic City Council (2020). *Pro perevedennia zakladiv zahalnoi serednoi, doshkilnoi, pozashkilnoi osvity ta komunalnykh ustanov "Baltskiy inkliuzyvno-resursnyi tsentr", "Tsentri profesiinoho rozvytku pedahohichnykh pratsivnykiv" Baltskoi miskoi rady Odeskoi oblasti na umovy samostiinoho vedennia hospodarskoi diialnosti ta bukhhalterskoho obliku* [Decision of the city council]. URL: [https://balta-rada.gov.ua/documents/decision/city-council/?ELEMENT\\_ID=5179](https://balta-rada.gov.ua/documents/decision/city-council/?ELEMENT_ID=5179) [in Ukrainian].

6. Verkhovna Rada of Ukraine (2020). *Pro povnu zahalnu seredniu osvitu* [About education]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text> [in Ukrainian].

7. Pavlograd city council (2019). *Pro stvorennia komunalnoi ustanovy "Tsentri obsluhovuvannia zakladiv osvity" Pavlohradskoi miskoi rady* [Decision of the city council]. URL: <https://pavlogradmrada.dp.gov.ua/miska-rada/perelik-prijnyatikh-rishen-misko%D1%97-radi/p-e-r-e-l-i-k-rishen-prijnyatikh-na-49-sesi%D1%97-misko%D1%97-radi-vii-sklikannya.html> [in Ukrainian].

8. Baltic City Council (2020). *Pro stvorennia Komunalnoi ustanovy "Tsentri obsluhovuvannia osvithnikh ustanov ta zakladiv osvity" Baltskoi miskoi rady Odeskoi oblasti* [Decision of the city council]. URL: [https://balta-rada.gov.ua/documents/decision/city-council/?ELEMENT\\_ID=5180](https://balta-rada.gov.ua/documents/decision/city-council/?ELEMENT_ID=5180) [in Ukrainian].

УДК 351.77;342.78:001

**Марія МАЛАЧИНСЬКА**

докторантка кафедри публічного управління та регіоналістики, Навчально-науковий інститут публічної служби та управління Національного університету «Одеська політехніка», кандидат медичних наук, доцент. Україна. e-mail: malaschynska@ukr.net

ORCID: 0000-0003-2895-3666

DOI: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-5>

**Бібліографічний опис статті:** Малачинська, М. (2023). Управління системою перинатальної допомоги в умовах війни: виклики та готовність до реагування. *Публічне управління та місцеве самоврядування*, 1, 34–39, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-5>

**УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ПЕРИНАТАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ В УМОВАХ ВІЙНИ:  
ВИКЛИКИ ТА ГОТОВНІСТЬ ДО РЕАГУВАННЯ**

Актуальність статті зумовлена пошуком рішень проблем системи охорони здоров'я в умовах війни, зокрема й забезпечення готовності системи перинатальної допомоги до ефективного функціонування в надзвичайній ситуації, а також перебудови системи з огляду на реалії та перспективи. Мета статті – визначити особливості управління системою перинатальної допомоги в умовах війни, окреслити основні виклики та способи, завдяки яким система публічного управління галуззю здатна їх долати. Встановлено, що в українському науковому дискурсі з публічного управління критично мало досліджень з управління системою перинатальної допомоги, а вони потрібні з огляду на продовження реформування системи охорони здоров'я та соціального захисту, що вплине й на майбутню структуру системи перинатальної допомоги.

У статті перелічено причини необхідності реформи управління системою перинатальної допомоги, зазначено, що реформи можуть відрізнятися залежно від регіональних контекстів, структур системи охорони здоров'я та конкретних проблем, з якими стикається перинатальна допомога в умовах війни та які чекають у майбутньому під час відбудови. Описано окремі практики реагування на виклики воєнного стану, які можуть у подальшому бути ефективними і в умовах звичайного функціонування системи перинатальної допомоги. Визначено, що здоров'я та благополуччя жінок і немовлят починається з їхніх сімей і громад, тобто де термінується не тільки медичними, а й соціальними та економічними умовами, у яких вони ростуть, живуть, звертаються за медичними та іншими послугами; поведінкою, пов'язаною зі здоров'ям, яку легше або важче реалізовувати в цих контекстах; їхнім фізичним середовищем. Отже, ефективність системи перинатальної допомоги також залежить від дієвого управління всім комплексом чинників.

Обґрунтовано, що зміни в управлінні системою перинатальної допомоги відбуватимуться в руслі структурних та змістовних перетворень системи охорони здоров'я в Україні загалом. Запропоновано авторське бачення заходів задля підвищення рівня готовності системи надання перинатальної допомоги до реагування на надзвичайні ситуації.

**Ключові слова:** система перинатальної допомоги, публічне управління охороною здоров'я, війна, медичні послуги, доступ до медичної допомоги, медико-соціальні послуги.

**Mariya MALACHYNSKA**

Doctoral student of the Department of Public Administration and Regional Studies of the Odesa Regional Institute of State Administration, candidate of medical sciences, associate professor. Ukraine. e-mail: malaschynska@ukr.net

ORCID: 0000-0003-2895-3666

**To cite this article:** Malachynska, M. (2023). Upravlinnia systemoiu perynatalnoi dopomohy v umovakh viiny: vykyky ta hotovnist do reahuvannia [Perinatal Care System Administration in Wartime: Challenges and Response Readiness]. *Public Administration and Local Government*, 1, 34–39, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-5>

**PERINATAL CARE SYSTEM ADMINISTRATION IN WARTIME:  
CHALLENGES AND RESPONSE READINESS**

The relevance of the article is determined by the search for solutions to the problems of the health care system in war conditions, in particular, ensuring the readiness of the perinatal care system for effective functioning in an emergency situation, as well as restructuring the system based on realities and prospects. The purpose of the article is to determine the peculiarities of the perinatal care system administration in wartime, to outline

*the main challenges and the ways in which the system of perinatal care public administration is able to overcome them. It has been established that in the Ukrainian scientific public administration discourse, there are critically few studies on perinatal care system administration, and they are needed in view of the continued reform of the health care and social protection system, which will also affect the future structure of the perinatal care system.*

*The article lists reasons why perinatal care administration reforms are needed, noting that reforms may vary depending on regional contexts, health system structures, and the specific challenges perinatal care faces in wartime and future rebuilding. Some practices of wartime challenges responding are described, which can be effective in the future even in the conditions of the perinatal care system normal functioning. It was determined that the health and well-being of women and babies begins with their families and communities, therefore, where it is determined not only by the medical, but also by the social and economic conditions in which they grow, live, seek medical and other services; health-related behaviors that are easier or more difficult to implement in these contexts; their physical environment. Therefore, the effectiveness of the perinatal care system depends on effective management of the entire complex of factors.*

*It is substantiated that changes in the management of the perinatal care system will take place in line with the structural and substantive transformations of the health care system as a whole in Ukraine. The author's vision of measures to increase the level of readiness of the perinatal care system to respond to emergency situations is proposed.*

**Key words:** *perinatal care system, public health care management, war, medical services, access to medical care, medical and social services.*

**Актуальність проблеми.** Повномасштабне військове вторгнення в Україну в лютому 2022 року спричинило масштабну кризу в усіх галузях функціонування країни, зокрема й охорони здоров'я. Це поставило перед системою безпрецедентні виклики, на які треба швидко та правильно реагувати. Планування сім'ї, період вагітності, народження немовляти та перші три роки життя дитини – це час, коли мати й дитина дуже вразливі до зовнішніх чинників. Це актуально і в мирний час, а в умовах війни ризики значно збільшуються.

Випробування війни спонукали до пошуку рішень нових проблем для системи охорони здоров'я, зокрема й готовності системи перинатальної допомоги до ефективного функціонування в умовах війни. Доступ до якісної медичної допомоги щодо зачаття, допологової допомоги, пологів і післяпологового супроводу матері та дитини є критично важливим. Якісний та своєчасний допологовий і післяпологовий догляд є провідною стратегією зниження смертей, пов'язаних з вагітністю та пологами в жінок, дитячої смертності. Випробування війни потребує гарантування дієвості системи перинатальної допомоги ще й через демографічну кризу, у якій зараз перебуває Україна. Розвинута система перинатальної допомоги – це один із чинників підвищення демографічних показників у країні, оскільки люди мають бути впевнені в якості послуг, безпеці здоров'я матері та дитини. Саме тому питання управління системою перинатальної допомоги мають розглядати та досліджувати зараз – коли відбуваються зміни в управлінні галузями охорони здоров'я та соціального захисту, що майже неможливо відокремити, коли йдеться про гарантування безпеки, прав матері та дитини.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** демонструє критичну нестачу досліджень управлінського дискурсу щодо управління системою перинатальної допомоги в умовах війни. Ми вже наголошували на зміні в підходах та методології дослідження державного регулювання системи перинатальної допомоги в умовах війни (Малачинська, 2022), на жаль, зараз цю проблему в Україні системно не досліджують. Можна спиратися на думку та аналітичні звіти міжнародних організацій, як-от ЮНІСЕФ (Родина, 2023), UNFPA та ЄС (UNFPA та ЄС, 2023), які за результатами року повномасштабної війни роблять певні висновки, прогнози та пропонують власне бачення майбутнього системи перинатальної допомоги, або керуватися рекомендаціями до реформування системи охорони здоров'я загалом (Principles, 2022), дотримуючись рекомендацій ВООЗ щодо стійкості системи охорони здоров'я в умовах воєнного конфлікту. Наголосимо на певному інтересі до системи перинатальної допомоги в Україні в умовах війни з боку іноземних авторів, але ці дослідження акцентують на ментальному здоров'ї матерів та дітей у перинатальний період в умовах війни (Rodríguez-Muñoz et, 2023; Succchi, 2022).

Отже, проблема управління системою перинатальної допомоги в умовах війни потребує подальшого дослідження та системного розроблення.

**Мета статті** – визначити особливості управління системою перинатальної допомоги в умовах війни, окреслити основні виклики та способи, завдяки яким система публічного управління галуззю здатна їх долати.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Війна поставила нові серйозні виклики

перед усією системою охорони здоров'я і системою перинатальної допомоги зокрема. Здоров'я та благополуччя жінок і немовлят починається з їхніх сімей і громад, тобто детермінується соціальними та економічними умовами, у яких вони ростуть, живуть, звертаються за медичними та іншими послугами; поведінкою, пов'язаною зі здоров'ям, яку легше або важче реалізувати в цих контекстах; їхнім фізичним середовищем.

Під час війни на управління системою перинатальної допомоги впливає цілий комплекс чинників, зумовлених винятковими обставинами та обставинами, що швидко змінюються. Основна увага сконцентрована на секторі національної безпеки та оборони. У контексті системи охорони здоров'я – на екстреній медицині, військовій медицині, невідкладній медичній допомозі в регіонах активних бойових дій тощо. Розподіл ресурсів є пріоритетним для військових цілей. Це впливає на наявність ресурсів і персоналу для перинатального догляду, створюючи проблеми з наданням якісного перинатального догляду.

Війна призвела до збільшення попиту на медичні послуги, включно з перинатальним доглядом окремих областей (переважно Львів, Івано-Франківськ, Закарпаття, Київ), через жертви, переміщення населення з інших областей та збої в інфраструктурі охорони здоров'я. Особливо це відчувалося в першій половині 2022 року.

Безпека та захист вагітних, матерів і немовлят, а також медичних працівників є надзвичайно важливим питанням під час війни. Управлінських рішень потребує обладнання місць захисту в медичних закладах, безпечне транспортування для вагітних і встановлення протоколів для вирішення загроз безпеці або надзвичайних ситуацій, які можуть вплинути на послуги перинатального догляду, забезпечення безперебійної праці обладнання в операційних, реанімації на випадок вимкнення світла, води та опалення тощо.

Захист вразливих верств населення, до яких зараховують вагітних, породіль та новонароджених, є ще одним фокусом уваги управління. Мовиться про заходи захисту їхніх прав і добробут під час війни (керівні принципи надання допологової допомоги, забезпечення доступу до невідкладної акушерської допомоги та вирішення психосоціальних потреб вагітних і їхніх сімей тощо).

Розуміємо, що чинники, які впливають на управління системою перинатальної допомоги під час війни, можуть змінюватися залежно від можливостей системи охорони здоров'я, яка

залежить від ситуації на фронті та соціально-економічної ситуації в країні, а також гуманітарних зусиль та підтримки з боку міжнародних партнерів.

Україна перебуває в стані війни фактично дев'ять років, а в активній її фазі – майже півтора. Тому ми вчимося ефективно функціонувати навіть у зазначених умовах. Для забезпечення функціональності та ефективності системи перинатальної допомоги необхідне реформування через декілька причин.

По перше, мета залишається незмінною – поліпшення якості та доступності допомоги для матерів і дітей. Перинатальна допомога стосується охорони здоров'я вагітних жінок та їхніх немовлят під час вагітності, пологів і післяпологового періоду (Про вдосконалення, 2018). Реформи в системі перинатальної допомоги спрямовані на покращення результатів для матерів і дітей, як-от зниження рівня материнської та дитячої смертності, запобігання передчасним пологам і зниження частоти ускладнень при пологах. Це може передбачати покращення допологового догляду, впровадження науково-обґрунтованої практики та забезпечення доступу до спеціалізованої допомоги під час вагітності з високим ризиком (МОЗ України, 2023). До того ж велика кількість фахівців наголошують на погіршенні ментального здоров'я українців (Медицина під час війни, 2023), зокрема вагітних і породіль (Rodríguez-Muñoz et, 2023), а також негативному впливі погіршення ментального стану на репродуктивну функцію (Sacchi, 2022). Підтримка психічного здоров'я та психосоціального благополуччя передбачає реформи перинатального догляду, що можуть визнати важливість звернення до психічного здоров'я та психосоціальних потреб вагітних жінок і молодих матерів. Це може передбачати інтеграцію скринінгу психічного здоров'я та служб підтримки в перинатальний догляд, а також надання ресурсів і направлень для таких проблем, як післяпологова депресія, тривога та соціальна підтримка.

Наступна нагальна потреба – усунення невідповідності в догляді: відмінності в результатах перинатального догляду існують серед різних груп населення, зокрема громад з низьким рівнем доходу та районів, мешканці яких більше постраждали від обстрілів та окупації. Системні реформи спрямовані на усунення цих диспропорцій через сприяння справедливому доступу до високоякісних послуг перинатального догляду по всій території України. Це може передбачати такі стратегії, як збільшення різноманітності постачальників медичних послуг,

розширення доступу до допологового догляду в районах, які недостатньо обслуговуються, і впровадження практики догляду з урахуванням місцевих особливостей. Також наголосимо, що до цього сектору проблем належить доступ не тільки до медичних, а й соціальних послуг.

Покращення координації перинатального догляду є важливою частиною системи перинатальної допомоги загалом. Він часто передбачає участь кількох надавачів послуг, як медичних (медсестри і спеціалісти різних профілів для жінки та дитини), так і соціальних (від реєстраційних до соціальних чи муніципальних нянь тощо). Реформи можуть бути зосереджені на покращенні координації всередині медичної галузі, медико-соціальної допомоги та комунікації між цими надавачами послуг для забезпечення безперебійної та комплексної перинатальної допомоги. Це може передбачати створення груп догляду, протоколів для обміну інформацією та просування моделей співпраці тощо (Цілі сталого розвитку, 2022).

Не менш важливим є й посилення профілактичного догляду, який відіграє вирішальну роль у перинатальному здоров'ї. Реформи можуть підкреслити важливість раннього та регулярного допологового догляду, який може допомогти виявити й усунути потенційні ризики для здоров'я на ранніх стадіях. До нього можна зарахувати популяризацію пренатального обстеження, вакцинації та навчання здорової поведінки під час вагітності. Зосереджуючись на профілактичній допомозі, система перинатального догляду може запобігти ускладненням і сприяти здоровим результатам як для матерів, так і для немовлят.

Реформи в системі перинатального догляду можуть надати пріоритет пацієнтоорієнтованому догляду, який передбачає залучення жінок та їхніх сімей до прийняття рішень, повагу до їхніх уподобань і цінностей та надання персоналізованого догляду. До нього належить спільне прийняття рішень щодо планів пологів, сприяння інформованій згоді та забезпечення всебічної та культурної освіти пацієнтів (Малачинська, 2022).

Також зазначимо, що війна спричинила масштабні зсуви в підходах до розбудови системи охорони здоров'я в державі. Останніми роками акцент робився на максимальній підтримці первинного рівня доступу до медичних послуг та місцевого самоврядування. В умовах воєнних дій провідна роль регулятора знову була перенесена на державу. З іншого боку, вже зараз необхідно подумати про поствоєнну розбудову системи охорони здоров'я, зокрема

й надання перинатальних послуг. Саме зараз закладається підґрунтя для переходу від кризового управління, яке має місце на сучасному етапі розвитку суспільства України (місцеві та загальнодержавні органи влади реагують на виклики в межах короткострокових перспектив в умовах воєнного стану, а також отримують гуманітарну допомогу, покривають нагальні потреби) до управління в межах повоєнної розбудови держави, стратегічного довгострокового планування з огляду на високі ризики та адаптивну готовність реагувати на різні кризи.

В умовах війни виникло декілька практик, які можна взяти на озброєння в майбутньому. Так, восени 2022 року UNFPA запустив телефонну лінію сексуального й репродуктивного здоров'я, на яку за номером 3033 можуть звернутися пацієнтки та лікарі, що потребують консультації провідних фахівців галузі (UNFPA та ЄС, 2023). ЮНІСЕФ планує розвивати соціальні сервіси, щоб українські родини отримували необхідну підтримку на всіх етапах розвитку і життя дитини. До таких ініціатив входить соціальний працівник у перинатальних центрах, фінансово-економічна підтримка (допомога при народженні, пакунок малюка), послуга раннього втручання, персональний асистент для інклюзивного навчання / розвитку дитини з особливими потребами, денний догляд, відпочинок для батьків, які мають дітей з інвалідністю, тощо. Ідеться про розробку нового сервісу – центрів життєстійкості. «Їх мережа дозволить батькам та дітям отримати те піклування, яке їм потрібне на конкретному етапі життя» (Родина, 2023). Зазначимо, що такий системний підхід до перинатального догляду з позиції медико-соціального догляду на всіх етапах є дієвим, особливо для внутрішньо переміщених осіб, які відірвані від звичних для них логістичних та інфраструктурних ланцюжків.

ВООЗ та група аналітиків розробили Принципи відновлення та трансформації системи охорони здоров'я в Україні, які мають стати керунками для подальшої діяльності системи охорони здоров'я у воєнний час та в час післявоєнної розбудови. Стратегічні напрями, запропоновані експертами, базуються на п'яти принципах: пацієнтоцентричність (орієнтованість на людину); рівність і фінансовий захист; резильєнтність; ефективність і стабільність; підзвітність (Принципи, 2022). Мета впровадження зазначених принципів у діяльність системи охорони здоров'я – узгодити пріоритетні напрями відбудови та подальшого розвитку системи охорони здоров'я в Україні з очікуваними інвестиціями. Цей процес має відбуватися вже на нових

засадах, де готовність до надзвичайних ситуацій та адекватне реагування на них виходить на перший план. Зазначені принципи актуальні і для змін в управлінні системою перинатальної допомоги.

Планується застосовувати зазначені принципи одночасно з реалізацією проєкту Стратегії охорони здоров'я до 2030 року. Це необхідно для того, щоб узгодити інвестиції у відновлення системи охорони здоров'я, зокрема йдеться про перинатальні послуги, зі стратегією реформ усієї галузі та інтегрувати нові принципи діяльності в поточну гуманітарну допомогу (МОЗ України, 2023; United24, 2022).

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** З огляду на переосмислення ступеня готовності системи перинатальної допомоги до функціонування в умовах війни, ми мусимо чітко усвідомлювати, що зміни в управлінні системою перинатальної допомоги відбуватимуться в руслі структурних та змістовних перетворень системи охорони здоров'я в Україні загалом. Такий підхід вимагає від управлінців сформованого, послідовного, але водночас динамічного бачення всього спектра заходів щодо відновлення. Щодо заходів задля підвищення рівня готовності системи надання перинатальної допомоги до реагування на надзвичайні ситуації, то магістральними напрямками, на наш погляд, можна вважати такі:

ґрунтування на сильних сторонах системи в Україні (її адаптивності, наявній інфраструктурі, децентралізації в управлінні тощо);

врахування попередньої історії та послідовності проведення реформ;

вихідним інфраструктурним базисом є наявні установи й заклади охорони здоров'я (або ті

установи на деокупованих територіях, які найменше пошкоджені чи мають кращий логістичний ресурс для відбудови);

можливості людського ресурсу (з урахуванням відтоку медичного персоналу та нерівномірності кваліфікованого персоналу в регіонах України);

врахування Принципів відновлення та трансформації системи охорони здоров'я в Україні, запропонованих ВООЗ, як вихідних положень та критеріїв оцінки успішності для розробки заходів реагування на надзвичайні ситуації, а також подальша розбудова системи перинатальної допомоги;

розмежування гуманітарної допомоги з налагодженням системи надання медичних та соціально-медичних послуг, поступовий перехід від короткострокового реагування (на основі гуманітарної допомоги) до середньострокового та довгострокового планування й розвитку системи надання медичних послуг загалом і системи перинатальних послуг зокрема;

гнучкість реакцій на нові виклики та реалістична послідовність впровадження заходів із відновлення системи перинатальної допомоги як інституційного механізму повоєнного відновлення всієї системи охорони здоров'я.

Поки триває надзвичайна ситуація, спричинена війною, є шанс закласти базис для переходу від кризового управління, яке відбувається зараз (загальнодержавні та місцеві органи влади реагують на виклики в межах короткострокових перспектив в умовах воєнного стану, а також отримують гуманітарну допомогу, покривають нагальні потреби), до управління в межах звичайного функціонування, але з урахуванням високого ступеня ризиків та постійної готовності реагувати на виклики.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Малачинська М. Й. Зміни у підходах та методології дослідження державного регулювання системи перинатальної допомоги в умовах війни. *Ефективність державного управління*. 2022. № 4 (73). С. 17–21. DOI: <https://doi.org/10.36930/507302>
2. Медицина під час війни: з якими викликами стикнулася медична система. Гаррі Андреасян. CEO Doc.ua. 2023. URL: <https://mind.ua/openmind/20255116-medicina-pid-chas-vijni-z-yakimi-viklikami-stiknulasya-medichna-sistema>.
3. Міністерство охорони здоров'я України. URL: <https://moz.gov.ua/pro-ministerstvo>
4. Про вдосконалення організації надання медичної допомоги матерям та новонародженим у перинатальних центрах : Наказ МОЗ № 726 від 31.10.2011 р. в редакції 2018 року, чинний. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0068-12#Text>
5. Родина для кожної дитини : Уряд України та ЮНІСЕФ об'єднують зусилля, щоб якомога більше дітей знайшли свою сім'ю. 2023. URL: <https://www.unicef.org/ukraine/press-releases/better-care-for-the-most-vulnerable-children>
6. Цілі сталого розвитку – невід'ємна частина Плану відновлення України. UNDP. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/press-releases/tsili-staloho-rozvytku-nevidyemna-chastyna-planu-vidnovlennya-ukrayiny>

7. UNFPA та ЄС продовжують співпрацю для підтримки репродуктивного здоров'я людей в Україні. 20 квітень 2023. URL: <https://ukraine.unfpa.org/uk/unfpa>
8. United24 : ініціатива Президента України. Київ : Уряд України, 2022. URL: <https://u24.gov.ua/>
9. Principles to guide health system recovery and transformation in Ukraine. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe. 2022. URL: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo>
10. Rodríguez-Muñoz MF, Chrzan-Dętkoś M, Uka A, García-López HS, Krupelnytska L, Morozova-Larina O, Vavilova A, Molotokas A, Murawska N and Le H-N (2023) The impact of the war in Ukraine on the perinatal period: Perinatal mental health for refugee women (pmh-rw) protocol. *Front. Psychol.* 14:1152478. DOI: 10.3389/fpsyg.2023.1152478
11. Sacchi C. Protection of perinatal mental health during the war in Ukraine. *Lancet Reg Health Eur.* 2022 Mar 16;15:100362. DOI: 10.1016/j.lanep.2022.100362. PMID: 35531497; PMCID: PMC9072996.

#### REFERENCES:

1. Malachynska, M. Y. (2022). Zminy u pidkhodakh ta metodolohii doslidzhennia derzhavnoho rehuliuвання systemy perynatalnoi dopomohy v umovakh viiny. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, 4(73), 17–21. DOI: <https://doi.org/10.36930/507302>
2. Medytsyna pid chas viiny: z yakymy vyklykamy styknulasia medychna systema. Harri Andreasian. SEO Doc.ua. 2023. URL: <https://mind.ua/openmind/20255116-medicina-pid-chas-vijni-z-yakimi-viklikami-stiknulasya-medichna-sistema>.
3. Ministerstvo okhorony zdorovia Ukrainy: Ofitsiyni veb-resurs. URL: <https://moz.gov.ua/pro-ministerstvo>
4. Pro vdoskonalennia orhanizatsii nadannia medychnoi dopomohy materiam ta novonarodzenym u perynatalnykh tsentrah, Nakaz MOZ № 726 vid 31.10.2011 r. u redaktsii 2018 roku, chynnyi. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0068-12#Text>
5. Rodyna dlia kozhnoi dytyny: Uriad Ukrainy ta YuNISEF obiednuuiut zusyllia, shchob yakomoha bilshе ditei znaishly svoiu simiu. 2023. URL: <https://www.unicef.org/ukraine/press-releases/better-care-for-the-most-vulnerable-children>
6. Tsili staloho rozvytku – nevidiemna chastyna Planu vidnovlennia Ukrainy. UNDP. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/press-releases/tsili-staloho-rozvytku-nevidiemna-chastyna-planu-vidnovlennya-ukrayiny>
7. UNFPA ta YeS prodovzhuiut spivpratsiu dlia pidtrymky reproduktyvnoho zdorovia liudei v Ukraini. 20 kviten 2023. URL: <https://ukraine.unfpa.org/uk/unfpa>
8. United24: initsiatyva Prezydenta Ukrainy. Kyiv: Uriad Ukrainy; 2022. URL: <https://u24.gov.ua/>
9. Principles to guide health system recovery and transformation in Ukraine. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe. 2022. URL: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo>
10. Rodríguez-Muñoz MF, Chrzan-Dętkoś M, Uka A, García-López HS, Krupelnytska L, Morozova-Larina O, Vavilova A, Molotokas A, Murawska N and Le H-N (2023) The impact of the war in Ukraine on the perinatal period: Perinatal mental health for refugee women (pmh-rw) protocol. *Front. Psychol.* 14:1152478. DOI: 10.3389/fpsyg.2023.1152478
11. Sacchi C. Protection of perinatal mental health during the war in Ukraine. *Lancet Reg Health Eur.* 2022 Mar 16;15:100362. DOI: 10.1016/j.lanep.2022.100362. PMID: 35531497; PMCID: PMC9072996.

УДК 35::351,354.1;351:614.2

**Любов МОЙСЕЄВА**

Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», просп. Дмитра Яворницького, 19, м. Дніпро, Україна, 49005

ORCID: 0000-0003-4007-2810

DOI: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-6>

**Бібліографічний опис статті:** Моїсеєва, Л. (2023). Управління пульмонологічною службою на регіональному рівні в доковідний період: організаційні аспекти. *Публічне управління та місцеве самоврядування*, 1, 40–45, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-6>

**УПРАВЛІННЯ ПУЛЬМОНОЛОГІЧНОЮ СЛУЖБОЮ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В ДОКОВІДНИЙ ПЕРІОД: ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ**

У статті здійснено аналіз організаційного забезпечення діяльності пульмонологічної служби у Дніпропетровській області. Дослідницький фокус розгляду заявленої проблематики зумовлений запровадженням нової організаційно-функціональної моделі управління у сфері охорони здоров'я. Організаційна перебудова спрямована на інтеграцію фтизіатричної та пульмонологічної служби в регіонах України. Децентралізація управління й інтеграція медичних підприємств вузькоспеціалізованого профілю мають свої особливості, залежно від епідеміологічної ситуації в окремо взятому регіоні. Аналіз управління пульмонологічною службою здійснено на матеріалах діяльності пульмонологічного відділення обласної лікарні у відносно стабільний період епідемічного благополуччя (до початку пандемії COVID-19). Визначено, що відділення надає високоспеціалізовані медичні послуги з метою збереження життя пацієнтів у критичному стані (III рівень організації медичної допомоги). Пульмонологічне відділення є структурним підрозділом обласної лікарні. Відділення виконує керівні функції регіональної пульмонологічної служби та проводить наукову та методичну роботу із профільними фахівцями на другому рівні та першому рівні медичної допомоги (сімейні лікарі). Структурно-функціональна модель управління пульмонологічною службою регіону охоплює напрями надання медичних послуг для пацієнтів із хворобами неінфекційного генезу. У період пандемії COVID-19 відділення виконувало функції регіонального протиковідного осередку, завдяки наявній і відповідній ресурсній базі (медичні кадри, матеріальне оснащення, наявність обладнаних ліжко-місць з оксигенаторами тощо). За результатами аналізу визначено висхідну тенденцію потреб жителів області щодо послуг пульмонологічного відділення. Це є підставою для подальшого розвитку пульмонологічної служби у Дніпропетровській області.

**Ключові слова:** публічне управління, охорона здоров'я, пульмонологічна служба, регіон, медичні послуги, COVID-19.

**Lubov MOISEIEVA**

Dnipro University of Technology, 19, Dmytro Yavornytskyi Avenue, Dnipro, Ukraine, 49005

ORCID: 0000-0003-4007-2810

**To cite this article:** Moiseieva, L. (2023). Upravlinnia pulmonologichnoiu sluzhboiu na rehionalnomu rivni v dokovidnyi period: orhanizatsiini aspekty. [Management of the pulmonology service at the regional level in the pre-war period: organizational aspects]. *Public Administration and Local Government*, 1, 40–45, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-6>

**MANAGEMENT OF THE PULMONOLOGY SERVICE AT THE REGIONAL LEVEL IN THE PRE-WAR PERIOD: ORGANIZATIONAL ASPECTS**

The article analyzes the organizational support of the pulmonology service in the Dnipropetrovsk region. The research focus of consideration of the stated problem is due to the introduction of a new organizational and functional management model in the field of health care. The organizational restructuring is aimed at the integration of phthisiatric and pulmonology services in the regions of Ukraine. Decentralization of management and integration of highly specialized medical enterprises have their own characteristics, depending on the epidemiological situation in a particular region. The analysis of the management of the pulmonology service was carried out on the basis of the activities of the pulmonology department of the regional hospital in a relatively stable period of epidemic well-being (before the start of the COVID-19 pandemic). It was determined that the department provides highly specialized medical services in order to save the lives of patients in a critical condition (III level of medical care organization). The pulmonology department is a structural subdivision of the regional hospital. The department performs the leading

*functions of the regional pulmonology service and conducts scientific and methodological work with specialized specialists at the second level and the first level of medical care (family doctors). The structural and functional model of management of pulmonary follow-up of the region covers the areas of medical services for patients with diseases of non-infectious origin. During the COVID-19 pandemic, the department performed the functions of a regional anti-covid center, thanks to the available and appropriate resource base (medical personnel, material equipment, availability of equipped beds with oxygenators, etc.). According to the results of the analysis, an upward trend in the needs of the residents of the region for the services of the pulmonology department was determined. This is the basis for the further development of the pulmonology service in the Dnipropetrovsk region.*

**Key words:** public administration, health care, pulmonology service, region, medical services, COVID-19.

**Актуальність проблеми.** З визначенням євроінтеграційного курсу української держави, починаючи із 2015 р., у всіх секторах суспільного життя почалися активні трансформації. У сфері охорони здоров'я, яка була визначена однією з восьми пріоритетних державних реформ, упродовж 2015–2019 рр. відбувалися найпотужніші за всю історію незалежності нашої держави зміни політичного, організаційно-функціонального, управлінського, фінансово-економічного та соціального змісту (Дем'яненко, 2021; Khozhylo et al., 2020; Підтримка ВООЗ, 2019). Першочерговим завданням керівництва держави та профільного міністерства було проведення реформування первинної ланки охорони здоров'я, яке проходило впродовж 2015–2019 рр. Наступний етап реформування передбачав трансформацію системи управління наданням спеціалізованої та високоспеціалізованої медичної допомоги. Активних змін відповідно до стратегічних напрямів розвитку сфери громадського здоров'я зазнав в Україні і такий напрям медицини, як пульмонологічна служба та фтизіатрія. Трансформація останніх передбачала їх поступову інтеграцію в єдиний організаційно-функціональний комплекс із метою наближення доступу пацієнтів до якісних медичних послуг і підвищення якості життя та здоров'я громадян України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наукові публікації, у яких порушуються публічноуправлінські проблеми у сфері охорони здоров'я, налічують досить значний перелік відомих зарубіжних і українських дослідників. Серед них варто назвати Н. Авраменко, М. Білинську, М. Долгих, Д. Карамішева, А. Неугоднікова, Я. Радиша, І. Солоненка й інших. Зокрема, на думку А. Неугоднікова, «негативними ознаками публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я передусім є відсутність чіткого алгоритму притягнення до відповідальності суб'єктів публічного адміністрування. Зокрема це стосується закладів охорони здоров'я та відсутності структуризації охорони здоров'я за конкретними напрямками досягнення такого стану» (Неугодніков, 2019, с. 63). М. Долгих аналізує проблему формування механізмів публічного управління

системою охорони здоров'я та стверджує, що це «є важливим не тільки для системи охорони здоров'я, а й для кожного громадянина та національної безпеки держави» (Долгих, 2019, с. 16). Однак проблематика управління у сфері розвитку пульмонологічної служби досить рідко потрапляла в поле вітчизняного наукового дискурсу. Усе вищезначене підтверджує необхідність здійснення такого дослідження.

Упровадження нових економічних відносин у сфері спеціалізованої та високоспеціалізованої медичної допомоги передбачало, що нові принципи фінансування лікарень за надані медичні послуги «Гроші йдуть за пацієнтом» запрацюють уже напочатку 2020 р. (Дем'яненко, 2021). Однак через пандемію COVID-19 цей процес було відтерміновано (Дем'яненко, 2021). Окрім того, думки науковців і практиків стосовно інтеграції зазначених напрямів медичної допомоги значно різняться залежно від конкретних санітарно-епідеміологічних умов, рівня захворюваності на патологію бронхолегеневої системи чи туберкульозу в конкретному регіоні (місті чи селищі), спроможності територіальних громад утримувати та фінансувати заклади пульмонологічної служби, які перебувають на балансі громади (Khozhylo et al., 2020; Державна політика України у сфері охорони здоров'я, 2017; Розпорядження КМУ від 27 листопада 2019 р. № 1415-р). З поширенням в Україні COVID-19 практично всі пульмонологічні відділення, які є структурним підрозділом обласних лікарень, стали форпостом боротьби з коронавірусною хворобою (Коронавірус в Україні). Цим самим в організаційному плані вони довели свою здатність до вирішення складних завдань медицини в надзвичайних умовах і високий професіоналізм медичних кадрів.

**Визначення мети дослідження.** Метою роботи є розгляд готовності й організаційної спроможності пульмонологічної служби до виконання завдань у надзвичайних умовах на регіональному рівні публічного управління у сфері охорони здоров'я.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Конституція України закріплює за кожним українцем право на охорону здоров'я,

медичну допомогу та медичне страхування (Конституція України від 28 червня 1996 р.). В Україні із 2002 р. діє «Програма надання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги», яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України (Про затвердження Програми подання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги). Відповідно до цієї програми медична допомога – це вид діяльності, який включає комплекс заходів, спрямованих на оздоровлення та лікування пацієнтів у стані, що на момент її надання загрожує життю, здоров'ю та працездатності та здійснюється професійно підготовленими працівниками, які мають на це право відповідно до законодавства.

Цією програмою визначено, що державними та комунальними закладами охорони здоров'я надається безкоштовна медична допомога за такими видами: *швидка та невідкладна* (на догоспітальному етапі станціями (відділеннями) швидкої медичної допомоги, пунктами невідкладної медичної допомоги у стані, що загрожує життю людини; амбулаторно-поліклінічна); *стаціонарна* (у разі гострого захворювання та в невідкладних випадках); *долікарська медична допомога* сільським жителям; *санаторно-курортна допомога* інвалідам і хворим у спеціалізованих і дитячих санаторіях; *медико-соціальна експертиза* втрати працездатності тощо. Тобто в разі самостійного звернення хворого до медичного закладу існують алгоритми скерування хворого одразу на III високоспеціалізований рівень для надання стаціонарної допомоги.

У Дніпропетровській області, як і по всій Україні, дуже гострою проблемою є забезпечення заходів щодо організації та надання допомоги хворим пульмонологічного профілю. У таких пацієнтів найбільш частим захворюваннями є хронічний обструктивний бронхіт (далі – ХОБ), алергологічна патологія (бронхіальна астма) та туберкульоз легенів.

Об'єктом дослідження обрано пульмонологічне відділення Комунального підприємства «Дніпропетровська обласна клінічна лікарня імені І.І. Мечникова Дніпропетровської обласної ради», загальна потужність якого – 30 ліжок. У рамках регіону зазначене відділення очолює пульмонологічну службу, яка за рівнями організації налічує: первинний рівень (сімейний лікар); вторинний рівень – лікар-спеціаліст комунального/державного чи приватного медичного закладу; третинний (обласний) рівень.

В організаційному плані основне завдання відділення – надання висококваліфікованої спеціалізованої медичної допомоги пацієнтам

із неспецифічними захворюваннями легень і алергологічною патологією. Для скерування пацієнтів до відділення пульмонології Обласної клінічної лікарні існує чіткий перелік станів, а саме:

- діагностування патології легень і органів середостіння на рентгенограмі або на комп'ютерній томографії органів грудної клітки;
- відсутність діагностичних можливостей на I–II рівнях для диференційної діагностики бронхообструктивного синдрому (спірометрія із провокаційним тестом і тестом на зворотність бронхіальної обструкції);
- відсутність діагностичних можливостей на I–II рівнях (торакоцентез, біопсія лімфовузлів і легень під контролем УЗД-датчика, бронхоскопія, ультразвукова діагностика органів грудної клітки, алергологічна діагностика) для діагностики пульмонологічної патології;
- жінки віком 18 років і старше в I–III триместрі вагітності з вищепереліченою пульмонологічною патологією, для додаткового обстеження та корекції лікування;
- відсутність кадрів і лікувально-діагностичних можливостей на I–II рівнях для вищепереліченої пульмонологічної патології згідно з уніфікованими клінічними протоколами, затвердженими наказами Міністерства охорони здоров'я (далі – МОЗ);
- проведення обстеження функціональними методами в пацієнтів із хронічною пульмонологічною патологією для експертизи непрацездатності.

Зазвичай скерування пацієнта відбувається до консультативної поліклініки за направленням закладу охорони здоров'я області I–II рівнів із діагнозом і повним переліком проведених діагностичних заходів, консультацій суміжних спеціалістів і проведеного лікування згідно з локальними протоколами та формулярами лікарських засобів. У разі наявності важкого стану пацієнта транспортування відбувається санітарним транспортом і суто в супроводі медичного персоналу. У разі протипоказань щодо транспортування хворого в заклад III рівня здійснюється ургентний виклик консультанта лікаря-пульмолога.

За даними медичної статистики та річного звіту керівника відділення, кількість пацієнтів із патологією бронхолегеневої системи у Дніпропетровській області має тенденцію до щорічного зростання навіть у доковідний період (рис. 1). Так, за 2018 р. проліковано – 1 032 (план – 909), що на 123 пацієнти більше запланованих і на 35 більше за аналогічний період 2017 р. (план – 997 пацієнтів).

Кадровий склад відділення: 3 лікарів-пульмонологів, 6 медсестер і 6 молодших медичних сестер. На базі відділення функціонує міжнародний центр клінічних досліджень бронхіальної астми, ХОЗЛ, пневмонії й інших хронічних патологій органів дихання, згідно із правилами GCP.

Правовою основою функціонування відділення слугують такі нормативні документи: наказ МОЗ України від 19 березня 2007 р. № 128 «Про затвердження клінічних протоколів надання медичної допомоги за спеціальністю «Пульмонологія», наказ регіональних органів управління у сфері охорони здоров'я «Про вдосконалення медичної допомоги хворим пульмонологічного профілю» від 6 травня 1998 р. № 165.

Відповідно до протоколів МОЗ України, нині налічується понад 15 профілів захворювання для скерування пацієнтів на вищий організаційний рівень надання спеціалізованої медичної допомоги, тобто до обласного пульмонологічного відділення. Ми провели порівняльний аналіз нозологій, які забезпечуються спеціалістами II рівня медичної допомоги у приватних медичних закладах, і дійшли висновку, що саме на рівні обласного відділення забезпечуються доступність і якість медичних послуг для пацієнтів пульмонологічного профілю в широкому діапазоні нозологічних форм (рис. 2).

У результаті проведеного аналізу структури захворюваності пацієнтів із патологією бронхолегеневої системи (рис. 2) варто зазначити, що на першому місці стоять: 1) бронхіальна астма – 295 (28,6 %), а у 2017 р. – 278 (27,9 %); 2) хронічні обструктивні захворювання легень – 287 (27,8 %), а у 2017 р. – 265 (26,6 %); 3) поза лікарняні пневмонії – 208 (20,2 %), а у 2017 р. – 202 (20,3 %); 4) уперше виявлені новоутворення бронхолегеневої системи: в абсолютних цифрах – 7 осіб (0,67 %); на 2017 р. – 3. Це пацієнти, яким необхідне проведення плевральної пункції; 5) бронхоектатична хвороба – 34 (3,3 %), а у 2017 р. – 32 (3,26 %); 6) зменшилась питома вага інтерстиціальних легеневи хвороб – 17 осіб (1,6 %), у 2017 р. – 30 (3 %); 7) саркоїдоз легенів – 31 (3 %), у 2017 р. – 23 (2,3 %); 8) кількість хворих на плеврит – 5 осіб (0,48 %), а у 2017 р. – 6; 9) легенева емболія у 2018 р. – 13 осіб (1,25 %), у 2017 р. – 15; 10) інші випадки.

Аналогічні показники мають пульмонологічні відділення комунальних закладів столиці. Так, приблизно 9 нозологій із 15 за протоколом підлягають діагностиці та лікуванню у клінічному пульмонологічному відділенні КМКЛ № 4 (місто Київ). Для порівняння, приватний сек-

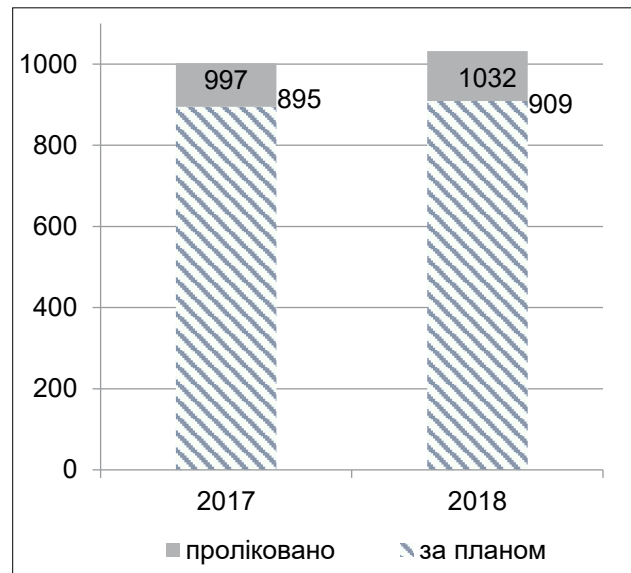


Рис. 1. Динаміка пролікованих пацієнтів в обласному пульмонологічному відділенні, 2017–2018 рр.

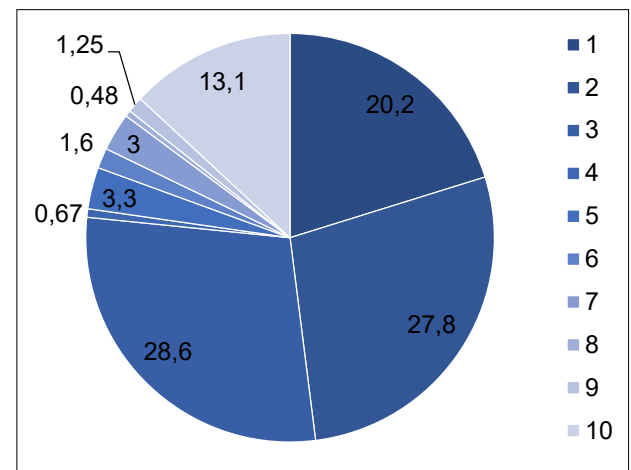


Рис. 2. Аналіз структури патологій бронхолегеневої системи в пульмонологічному відділенні КП «Обласна лікарня імені І.І. Мечникова ДОР», %

(позначення 1–10 зазначені в тексті)

тор охорони здоров'я надає пацієнтам пульмонологічного профілю спеціалізовану допомогу на другому рівні організації в обсязі тільки 6-ти нозологій (клініка Одеського Національного медичного університету) або 3-х нозологій (Медичний центр «Оксфорд Медікал Рівне»). Усе вищезазначене характеризує універсальний характер спеціалізованих медичних послуг у закладах комунальної форми власності для пацієнтів пульмонологічного профілю. Універсальність цих послуг забезпечується організацією прямого доступу (скерування або

самозвернення за життєвими показаннями) та широким діапазоном діагностичних і лікувальних (життєзберігаючих) процедур.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Проведене дослідження організаційних аспектів управління пульмонологічною службою на регіональному рівні в доковідний період дозволяє зробити висновок про те, що в умовах реформування різних напрямів сфери охорони здоров'я пульмонологічна служба успішно функціонувала в рамках бюджетно-комунальної моделі управління. Перевагами цієї моделі

є універсальність доступу до якісних послуг із широким залученням пацієнтів пульмонологічного профілю. В умовах конкурентного медичного простору в доковідний період приватний сектор забезпечував лише третину послуг із необхідного та визначеного державою мінімуму. Це підтверджує необхідність подальшого розвитку пульмонологічної служби на регіональному рівні як об'єкта публічного управління у сфері охорони здоров'я. Наукові розвідки за темою дослідження потребують подальшого продовження.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Неугодніков А. Публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я. *Юридичний вісник*. 2019. № 3. С. 63–39. DOI: 10.32837/yuv.v0i3.940.
2. Долгіх М. Проблеми формування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я: огляд дискусійного поля. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7. № 12. С. 16–27. DOI: 10.15421/151961.
3. Дем'яненко Л. Програма медичних гарантій: на що можна розраховувати пацієнту від держави. Стратегія сталого розвитку України – 2030. 2021. № 22. С. 5–9. URL: [http://nbviap.gov.ua/images/praktuka\\_susp\\_peretvoren/2021/22.pdf](http://nbviap.gov.ua/images/praktuka_susp_peretvoren/2021/22.pdf).
4. Local self-government in the focus of the medical reform in Ukraine: analysis of powers / I. Khozhylo et al. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management (TERUM)*. 2020. May. Vol. 15. Issue 2. URL: <https://www.jstor.org/stable/26915288?seq=1>.
5. Підтримка ВООЗ у сфері розвитку системи охорони здоров'я в Україні 2016–2019. Копенгаген : Європейське регіональне бюро ВООЗ, 2019. URL: [https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0011/429698/WHO\\_support\\_Ukraine\\_2016-19\\_UA\\_028.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/429698/WHO_support_Ukraine_2016-19_UA_028.pdf).
6. Коронавірус в Україні. *МОЗ України*. URL: <https://covid19.gov.ua/>.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (із змінами). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
8. Про затвердження Програми подання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги : постанова КМУ від 11 липня 2002 р. № 955. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/955-2002-%D0%BF#Text>.
9. Державна політика України у сфері охорони здоров'я : колективна монографія : у 2 ч. / за заг. ред. М. Білинської, Я. Радиша. Київ : НАДУ, 2017. Ч. 1. 396 с.
10. Про схвалення Державної стратегії у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу, туберкульозу та вірусним гепатитам на період до 2030 р. : розпорядження КМУ від 27 листопада 2019 р. № 1415-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1415-2019-%D1%80#Text>.

#### REFERENCES:

1. Neuhodnikov A. (2019). Publichne administruvannia u sferi okhorony zdorovia [Public administration in the field of health care]. *Yurydychnyi visnyk – Legal Bulletin*. 3. S. 63–39. DOI: 10.32837/yuv.v0i3.940 [in Ukrainian].
2. Dolhykh, M.V. (2019). Problemy formuvannia mekhanizmv publicлноho upravlinnia systemoiu okhorony zdorovia: ohliad dyskusiiinoho polia [Problems of formation of public management mechanisms: health system: a discussion of the discussion field]. *Aspekty publicлноho upravlinnia – Public Administration Aspects*. 7 (12), 16–27. DOI: 10.15421/151961 [in Ukrainian].
3. Demianenko, L. (2021). Prohrama medychnykh harantii: na shcho mozhna rozrakhovuvaty patsiientu vid derzhavy [The medical guarantee program: what can the patient expect from the state]. *Stratehiia staloho rozvytku Ukrainy – 2030 – Strategy of sustainable development of Ukraine – 2030*. № 22. S. 5–9. URL: [http://nbviap.gov.ua/images/praktuka\\_susp\\_peretvoren/2021/22.pdf](http://nbviap.gov.ua/images/praktuka_susp_peretvoren/2021/22.pdf).
4. Khozhylo I. et al. Local self-government in the focus of the medical reform in Ukraine: analysis of powers. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management (TERUM)*. 2020. May. Vol. 15, Issue 2. URL: <https://www.jstor.org/stable/26915288?seq=1> [in English].
5. Pidtrymka VOOZ u sferi rozvytku systemy okhorony zdorovia v Ukraini 2016–2019. Kopenhahen: Yevropeiske rehionalne biuro VOOZ, 2019. URL: [https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0011/429698/WHO\\_support\\_Ukraine\\_2016-19\\_UA\\_028.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/429698/WHO_support_Ukraine_2016-19_UA_028.pdf) [in Ukrainian].

6. Koronavirus v Ukraini. *MOZ Ukrainy*. URL: <https://covid19.gov.ua/> [in Ukrainian].

7. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR (iz zminamy). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws> [in Ukrainian].

8. Pro zatverdzhennia Prohramy podannia hromadianam harantovanoi derzhavoiu bezoplatnoi medychnoi dopomohy: postanova KМУ vid 11 lypnia 2002 r. № 955. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/955-2002-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

9. Derzhavna polityka Ukrainy u sferi okhorony zdorovia: kol. monohr.: u 2 ch. / za zah. red. M.M. Bilynskoi, Ya.F. Radysha. K.: NADU, 2017. Ch. 1. 396 s. [in Ukrainian].

10. Pro skhvalennia Derzhavnoi stratehii u sferi protydii VIL-infektsii/SNIDu, tuberkulozu ta virusnym hepatytam na period do 2030 roku: rozporiadzhennia KМУ vid 27 lystopada 2019 r. № 1415-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1415-2019-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

УДК 353(477)::339.9

**Фаїг РАГІМОВ**

кандидат наук з державного управління

доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності  
Дніпропетровського державного університету, e-mail: RagFaig2009@ukr.net

ORCID: 0000-0001-5645-4560

DOI: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-7>

**Бібліографічний опис статті:** Рагімов, Ф. (2023). Сталий розвиток регіонів в умовах повоєнного відновлення в контексті формування наукової парадигми публічного управління. *Публічне управління та місцеве самоврядування*, 1, 46–52, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-7>

**СТАЛИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ В УМОВАХ ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ  
В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ НАУКОВОЇ ПАРАДИГМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Статтю присвячено дослідженню формування сучасної парадигми державного управління розвитком регіонів в умовах повоєнного відновлення. Системно досліджено формування концептуальних засад державного управління розвитком регіонів в умовах повоєнного відновлення. На цій основі систематизовано принципи розробки та функціонування комплексного механізму державного управління на регіональному рівні, що характеризує рівень здатності системи публічного управління не лише функціонувати в умовах протидії збройній агресії з боку РФ, а й запроваджувати інноваційні форми та методи діяльності на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Установлено, що стратегічним напрямом інституціональних змін у системі публічного управління в Україні у форматі повоєнного відновлення є трансформація наявної моделі територіального управління, запровадження принципів децентралізації та субсидіарності, імплементація позитивного зарубіжного досвіду регіонального управління в контексті інституційних викликів повоєнного відновлення.

Доведено, що наявні теорії регіонального розвитку належать до інтегрованого наукового напрямку, що поєднує економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші сфери функціонування регіонів з метою формування системи уявлень про закономірності їх розвитку і функціонування. Запропоновано на основі методології теорії регіонального розвитку: 1) виявити тенденції розвитку регіонів; 2) розробити моделі й механізми регіонального розвитку; 3) спрогнозувати результати реалізації галузевих і локальних реформ; 4) напрацювати алгоритми реалізації системних реформ на основі зарубіжного досвіду та принципів "Good governance". Наведено концептуальні підходи до затвердження та реалізації стратегій регіонального розвитку в умовах повоєнного відновлення. Встановлено, що держава, як носій загальнонаціональних інтересів та конституційних гарантій, має забезпечити наступність у створенні та постійному вдосконаленні концептуальних основ, інституціональних механізмів реалізації регіональної політики, реалізації конкретних локальних проектів і програм.

Доведено дискусійність сучасного трансформаційного тренду у сфері регіонального управління, зумовленого інституціональною зміною системи регіонального управління, суперечністю конституційних норм і положень законопроектів у сфері регіонального управління, нерозробленістю функціональних регіональних механізмів управління. Обґрунтовано доцільність дослідити основи публічного управління не тільки в системі соціальних, економічних та екологічних процесів, а й з позицій ефективності публічного управління та гуманізаційних засад цивілізаційного розвитку щодо забезпечення прав людини третього покоління.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальна одиниця, адміністрування, відновлення повоєнне, управління, децентралізація, європейські стандарти, публічне управління, регіон, сталий розвиток.

**Faig RAHIMOV**

candidate of sciences in public administration

Associate Professor of the Department of Administrative Law, Process and Administrative Activities of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs,

e-mail: RagFaig2009@ukr.net

ORCID: 0000-0001-5645-4560

**To cite this article:** Rahimov, F. (2023). Stalyi rozvytok rehioniv v umovakh povoiennoho vidnovlennia u konteksti formuvannia naukovoï paradyhmy publichnoho upravlinnia [Sustainable development of regions in the conditions of post-war recovery in the context of the forming of a scientific paradigm of public administration]. *Public Administration and Local Government*, 1, 46–52, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-7>

## SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF REGIONS IN THE CONDITIONS OF POST-WAR RECOVERY IN THE CONTEXT OF FORMING A SCIENTIFIC PARADIGM OF PUBLIC ADMINISTRATION

*The article is devoted to the study of the formation of the modern paradigm of state management of the development of regions in the conditions of post-war recovery. A systematic study of the formation of the conceptual foundations of the state management of the development of regions in post-war recovery was carried out. On this basis, the principles of the development and functioning of a comprehensive mechanism of state administration at the regional level are systematized, which characterizes the level of the ability of the public administration system not only to function in the conditions of countering armed aggression by the Russian Federation, but also to introduce innovative forms and methods of activity at the level of administrative-territorial units. It has been established that the strategic direction of institutional changes in the system of public administration in Ukraine in the format of post-war recovery is the transformation of the existing model of territorial management, the introduction of the principles of decentralization and subsidiarity, the implementation of positive foreign experience of regional management in the context of the institutional challenges of post-war recovery.*

*It is proved that the existing theories of regional development belong to the integrated scientific direction, which combines economic, social, cultural, ecological and other spheres of functioning of regions in order to form a system of ideas about the regularities of their development and functioning. Based on the methodology of the theory of regional development, it is proposed to: 1) identify trends in the development of regions; 2) develop models and mechanisms of regional development; 3) predict the results of the implementation of sectoral and local reforms; 4) develop algorithms for the implementation of system reforms based on foreign experience and the principles of "Good governance". Conceptual approaches to the adoption and implementation of regional development strategies in the context of post-war reconstruction are presented. It is established that the state, as the bearer of national interests and constitutional guarantees, must ensure continuity in the creation and continuous improvement of conceptual foundations, institutional mechanisms for the implementation of regional policy, and the implementation of specific local projects and programs.*

*The debatableness of the modern transformational trend in the field of regional management, caused by the institutional change of the regional management system, the contradiction of constitutional norms and provisions of draft laws in the field of regional management, and the lack of development of functional regional management mechanisms, has been proved. The expediency of researching the foundations of public administration not only in the system of social, economic and ecological processes, but also from the standpoint of the effectiveness of public administration and the humanizing foundations of civilizational development regarding the provision of human rights of the third generation is substantiated.*

**Key words:** administrative-territorial unit, administration, post-war recovery, management, decentralization, European standards, public administration, region, sustainable development.

**Актуальність проблеми.** Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі публічного управління в Україні в умовах повоєнного відновлення є трансформація наявної моделі публічної влади, запровадження принципів децентралізації та субсидіарності в їх природному значенні, імплементація позитивного зарубіжного досвіду регіонального управління на основі концепції сталого розвитку. З метою конкретизації змісту публічного управління на регіональному рівні важливо визначити: по-перше, як формується та реалізується сучасне публічне управління на регіональному рівні; по-друге, на основі яких принципів відбувається взаємодія механізмів державного управління і самоврядування в контексті функціонування правового режиму воєнного стану; по-третє, наскільки доцільним на сьогодні є виокремлення субрегіональних рівнів та яка їх роль у формуванні стратегії сталого розвитку. На основі вирішення наведених завдань можливо оцінити рівень керованості будь-яких підсистем державного (публічного) управління. Водночас якісне оновлення всієї системи публіч-

ного управління потребуватиме врахування зовнішніх та внутрішніх факторів раціоналізації суспільних відносин. До того ж європейський вектор розвитку України вимагає нагального вирішення проблеми територіальної організації влади на основі побудови досконалих механізмів регіонального управління. Модернізація Української держави в умовах реалізації політики європейської інтеграції визначає нові пріоритети, завдання і принципи регіонального управління, функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Інституціональне та організаційно-правове забезпечення функціонування механізмів державного управління розвитком регіонів в умовах протидії збройній агресії з боку РФ та повоєнного відновлення ще потребує власного доктринального наповнення. У наукових працях такі напрями досі не аналізували, здебільшого проблемний аналіз стосувався зарубіжного досвіду. У 2022–2023 рр. підготовлено окремі дослідження, що досить узагальнено акцентують на проблемі повоєнного відновлення

(формування екосистем, розвиток окремих галузевих програм, формування управлінського резерву на звільнених територіях тощо), до того ж очевидним детермінувальним фактором є відсутність конкретної концепції розвитку системи державного управління в умовах повоєнного відновлення.

Адже загалом для дослідників сталий розвиток регіонів у більшості наукових праць є ustalеним поняттям, що апріорно визначався на основі положень міжнародних правових актів, доктрин, концепцій. Важливо в цьому контексті навести науковий підхід З. Бурик, яка наголошує, що механізми державного регулювання сталого розвитку України є основою державного управління, що дозволяє підтримати соціально-економічно збалансований розвиток, реалізувати підвищення економічного, соціального та екологічного потенціалів, забезпечити узгодження цілеспрямованості та функціонування всіх ланок господарської системи держави (Бурик, 2015, с. 50–54). На цій основі З. Бурик доводить, що дослідження (аналіз) проблем та інтересів, обмежень і можливостей розвитку, побудова сценаріїв сталого розвитку та напрацювання мети, стратегічних цілей і завдань розвитку країни, напрямів їх досягнення, має здійснюватися на основі вдосконалених теоретичних засад, методології та інструментарію державного регулювання сталого розвитку країни (Бурик, 2014, с. 434–442).

Ми погоджуємося з науковим підходом З. Бурик щодо обґрунтування концептуальної моделі сталого розвитку держави через вибір альтернативних напрямів розвитку сучасного державотворення, що базуються на цілях, завданнях і функціях держави. Вважаємо, що важливим завданням вирішення проблеми функціонування МДУ СРР є теоретико-методологічне обґрунтування засад функціонування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів.

Важливо вказати також на сучасний підхід до впровадження терміна «публічне управління». Зокрема, О. Танчук визначила суть сучасного публічного управління у вигляді моделі управлінської діяльності сучасної держави, запропонувала вести мову та доводить, що публічне управління передбачає багатополюсність в ухваленні рішень, зміст яких визначається взаємодією різноманітних акторів публічної політики (держави, громадськості, груп інтересів), і саме стратегії акторів визначають архітектуру кінцевого рішення, яке втілюється державними органами за підтримки або спільно з недержавними інституціями. О. Танчук обґрунтовує тезу,

що процес публічного управління є поєднанням діяльності та взаємодії владноїєрархічної спільноти людей, цілеспрямованого функціонування управлінської системи органів державної влади, громадянського суспільства та циклу ухвалення й реалізації рішень, які впорядковують і раціоналізують управління (Танчук, 2015, с. 63–70). В. Баштанник вважає, що публічне управління на рівні демократичної держави передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження й реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та стосунків у конкретні правовідносини (Герасим'юк, Баштанник, Рагімов, Боднар, Лях, 2020, с. 642–656). Ми погоджуємося з такими підходами і водночас вважаємо, що в умовах глобалізації важливо розробити систему пріоритетів реалізації державної політики, що визначально впливатиме на функціонування механізму державного управління. Так само в процесі функціонування механізми державного управління можуть суттєво змінювати структуру, внутрішні характеристики та якісний стан, тому може йтися про дискретність результатів функціонування механізмів.

**Мета статті** – напрацювати теоретико-методологічні засади функціонування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів в умовах повоєнного відновлення. Водночас важливо схарактеризувати категорії, закономірності та принципи функціонування системи державного управління сталим розвитком регіонів в умовах повоєнного відновлення, розкрити сутність сучасних тенденцій формування інституціональних засад функціонування системи публічного управління сталим розвитком регіонів у контексті децентралізації влади в Україні, виокремити напрями формування інтегрованого механізму державного управління сталим розвитком регіону в умовах повоєнного відновлення України, через застосування методології порівняльно-історичного аналізу схарактеризувати інноваційну парадигму публічного управління сталим розвитком регіонів в умовах повоєнного відновлення України.

**Методологія дослідження.** Теоретична та методологічна основи дослідження передбачають необхідність узагальнити науково-практичний досвід нормативно-правового забезпечення функціонування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів у мирний час, в умовах протидії збройній агресії РФ проти України та повоєнного відновлення

України. Вибір методів дослідження зумовлений метою та завданнями роботи, яка побудована на застосуванні системного підходу, що забезпечило розгляд засад раціоналізації державного управління розвитком регіонів. У статті застосовано методичні й теоретичні підходи, загальнонаукові та спеціальні методи, зокрема: теоретико-методологічне узагальнення досліджень засад регулювання діяльності органів влади на регіональному рівні; аналіз та синтез ефективних напрямів регулювання регіонального розвитку, порівняльний аналіз зарубіжного досвіду регіонального управління в контексті можливості його застосування в Україні; функціональний аналіз для обґрунтування напрямів удосконалення державного управління розвитком регіонів та розроблення структурно-функціональної моделі механізму державного управління розвитку регіонів в умовах повоєнного відновлення; моделювання для обґрунтування підходів до гармонізації загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів, удосконалення засад правового регулювання.

Загальна методологічна схема дослідження стану державного управління на певних етапах розвитку відповідає системі аналізу в межах дихотомічної конструкції «державне управління – державне регулювання»), і в роботах вітчизняних дослідників акцентується на таких поняттях, як «механізм державного управління», «механізм державного регулювання», «механізм реалізації», «механізм удосконалення», «механізм формування», «державна політика», й окремо – комплекс робіт за власною назвою проблеми («адміністративна реформа», «сталлий розвиток» тощо).

У контексті мети та завдань дослідження доцільно виокремити декілька контекстів процесу розроблення та функціонування системи державного управління: 1) формування предметного поля дослідження; 2) розробка (уточнення) понятійно-категоріального апарату; 3) формалізація власне механізмів управління (у вигляді дескриптивних моделей); розробка механізмів державного регулювання; формування засад державної політики в певній сфері. Водночас завжди використовується фактично однаковий методологічний базис, комплекс дослідницьких методів, засоби екстраполяції результатів та, відповідно, напрацьовується дотичний теоретико-методологічний масив.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сучасний зміст концепту сталого розвитку варто визначити як процес стабільного, прогнозованого формування умов прогресного функціонування суб'єкта управління (держави,

регіону, адміністративно-територіальної одиниці, галузі, наддержавного утворення) відповідно до довгострокових стратегій та з використанням методології системного підходу, що при збереженні усталених завдань державного управління сутнісно впливає на стан функціонування системи державного управління в організаційно-правовому, інституціональному та адміністративно-політичному контексті. До того ж в умовах повоєнного відновлення такий підхід ще більше актуалізується, адже суттєво змінюються адміністративні правила й процедури регулювання відносин між елементами системи. Варто також конкретизувати підходи до визначення особливостей функціонування системи публічного управління в умовах зовнішніх факторів (збройної агресії РФ проти України, глобалізації, європейських інтеграційних процесів), які містять: формування системи публічного управління воєнного й повоєнного формату, конструктивний аспект впливу глобалізації, що іманентно властивий сучасному етапу глобалізації (формування принципів публічного управління, гармонізація правових норм до стандартів урядування Європейського Союзу, розвиток громадянського суспільства), а також деструктивний аспект впливу глобалізації, що виявляється в умовах глобальних суперечностей, водночас відбувається декомпозиція структури системи публічного управління та деформуються функціональні зв'язки між суб'єктами управління.

Так, потребують особливої уваги засади обґрунтування змісту державної регіональної політики в умовах конституційних змін, що дає змогу сформувати пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства з метою приведення його у відповідність до європейських стандартів територіального управління на основі практики багаторівневого управління, а саме: удосконалення нормативно-правового забезпечення, створення організаційної структури, розширення участі громадськості, поліпшення інформаційного та матеріально-технічного забезпечення, підвищення професійності державних службовців. Також потребують конкретизації теоретико-методологічні засади визначення пріоритетних напрямів удосконалення інструментарію функціонування механізмів державного управління розвитком регіонів, оновлення й конкретизація повноважень органів державної влади у сфері управління розвитком регіонів у контексті складників адміністративної реформи (скорочення районів, скорочення міністерств, перегляду основ судової реформи).

Демократичний розвиток України в сучасних умовах потребує розроблення ефективного механізму державного управління, формування основ раціональної організації системи публічної влади на основі чіткого правового регулювання. Водночас в умовах зовнішніх викликів основна мета управлінського впливу органів влади на суспільні відносини потребує чіткого визначення цілей, завдань, функцій держави, організації і функціонування механізмів державного управління на центральному, регіональному та галузевому рівнях, у різних сферах суспільного життя. В умовах правового режиму воєнного стану в Україні особливості регіонального управління визначені функціонуванням місцевих військових адміністрацій, нормативне регулювання яких встановлюється загальним Законом України «Про правовий режим воєнного стану» (Про правовий режим воєнного стану), водночас регулювання діяльності обласних і районних військових адміністрацій здійснюється на основі окремих статей згаданого закону, що не забезпечує функціонування адміністрацій у раціональному режимі, адже йдеться про складну адміністративну систему, у межах якої організаційний статус посадових осіб інституційно не визначено.

Вважаємо, що формальна визначеність державного управління як типу суспільно важливої діяльності, яка провадиться певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади, як впливу держави на розвиток суспільних відносин, як виконавчо-розпорядчої діяльності системи органів влади показує важливість взаємозв'язку понять державної влади, яка відповідно до Конституції України реалізується органами законодавчої, виконавчої та судової влади, та механізмом державного управління, який є комплексним поняттям, що містить: 1) організаційний, правовий, адміністративний, інституціональний аспекти; 2) концептуальне визначення державної політики у сферах державного, регіонального, галузевого управління та інших сферах суспільного життя; 3) засади державного регулювання розвитку країни, регіону, галузі, а також програми їх реалізації; 4) систему та структуру органів влади; 5) співробітництво у сфері міждержавного регіонального управління тощо.

На нашу думку, сучасна парадигма публічного управління з урахуванням особливостей правового режиму воєнного стану базується на таких концептуальних засадах, як:

1) конституювання адміністративно-правової моделі державного управління на основі положення Конституції України – «Україна

є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою»;

2) закріплення принципів державної регіональної політики і визначення сталого розвитку як напряму розвитку суспільства для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь;

3) визначення децентралізації як принципу (концепту) регіональної політики і включення такого принципу до тексту Закону України «Про засади державної регіональної політики» (Конституція України від 28.06.1996 р.);

4) реалізація засад, принципів та підходів формування регіональної політики Європейського Союзу в управлінській практиці органів державної влади в Україні;

5) деконцентрація влади в Україні на основі сучасних європейських принципів публічного управління:

6) законодавче встановлення нормативно-правового статусу голови МДА (начальника МВА), його заступників, конкретизація розподілу повноважень між обласною (районною) адміністрацією та відповідною радою;

7) формування організаційної моделі функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування на деокупованих територіях.

На основі визначеного науковцями імперативного чинника – інституційного – у системі державного управління розвитком регіонів вважаємо за доцільне об'єднати теоретико-методологічні підходи сучасних науковців для формування вихідних засад дослідження у вигляді певної парадигми державного (у широкому розумінні – публічного) управління. Варто схарактеризувати сутність функціонування сучасної системи державного управління на основі інтегрованого підходу як засобу забезпечення розвитку вітчизняної системи публічного управління в умовах глобалізації. Ми виходимо з наукової парадигми функціонування державного управління в умовах впливу зовнішніх чинників відповідно до цивілізаційного, адміністративного, гуманізаційного підходів.

З метою конкретизації змісту та особливостей функціонування державного управління розвитком регіонів в умовах правового режиму воєнного стану важливо визначити: по-перше, тенденції формування та реалізації системи публічного управління на центральному та регіональному рівнях в умовах розвитку процесів глобалізації; по-друге, особливості взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування в контексті відповідності усталеним європейським традиціям демократичного

врядування; по-третє, напрями вдосконалення публічно-управлінської діяльності на регіональному та субрегіональному рівнях, роль органів влади на таких рівнях у формуванні сучасних стратегій розвитку регіонів.

На основі сучасної методології дослідження механізмів державного управління слід оцінювати рівень керованості, результативності та ефективності підсистем державного (публічного) управління на регіональному рівні.

Також доцільно визначити засади трансформації механізмів державного управління в загальнонаціональному контексті. Адже наявні теорії регіонального розвитку належать до інтегрованого наукового напрямку, що поєднує економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші сфери функціонування регіонів з метою формування системи уявлень про закономірності їх розвитку і функціонування. На основі методології загальної теорії регіонального розвитку є можливість: 1) виявити тенденції розвитку регіонів; 2) розробити моделі й механізми регіонального розвитку; 3) спрогнозувати результати реалізації галузевих і локальних реформ; 4) напрацювати алгоритми реалізації реформ на основі зарубіжного досвіду, принципів "Good governance" (Рагімов, 2017).

На цій основі варто зазначити, що формування раціональної системи публічного управління нині неможливе без ефективного державного управління розвитком регіонів. Розробка раціонального механізму управління регіоном потребує чіткого визначення поняття «регіон», нормативного закріплення принципів та напрямів державної регіональної політики, детермінації регіону у вигляді складної системи. Вимагає розроблення й сучасна парадигма сталого розвитку регіонів, принципи державної регіональної політики, що виходять із комплексу функцій та методів державного управління. На основі імперативу євроінтеграційної політики важливо трансформувати наявну модель державного управління розвитком регіонів, запровадити європейські принципи формування регіональної політики, адаптовані до викликів і загроз глобалізації. Такий підхід дозволить задіяти нові (апробовані світовою практикою) організаційні та інституційні механізми й інструменти реалізації регіональної політики; диверсифікувати джерела, запровадити нові підходи до надання бюджетних коштів і фінансування регіонального розвитку; розширити можливості регіонів щодо залучення приватного капіталу, коштів міжнародних фондів для фінансування регіональних і міжрегіональних проєктів. Ба більше, в умовах глобалізації, кризи концепту національної дер-

жави ефективна регіональна політика мінімізує загрози власне для функціонування всієї системи публічного управління, дозволяє уточнити адміністративно-організаційні напрями державотворення, повноваження й особливості органів державної влади всіх рівнів.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** На основі цієї моделі варто запропонувати новий методологічний підхід до визначення сутності механізмів державного управління в контексті загальної тематики дисертації на основі сучасного методологічного концепту – прогресного підходу до аналізу особливостей функціонування системи державного управління розвитком регіонів. Цей підхід дозволить нам перейти від суто теоретико-методологічного обґрунтування розроблення та функціонування МДУ до визначення закономірностей, принципів, концепцій і моделей державного управління на регіональному рівні. Ідеться про зміну основ функціонування механізмів державного управління, доповнення принципів регулювання діяльності органів державної влади, основ формування державної політики, розвитку конкретного регіону (міжрегіонального комплексу), галузі, а в широкому розумінні – навіть суспільних сфер. Саме тому механізми державного управління нині потребують власного методологічного наповнення через напрацювання категорій та понять, закономірностей і принципів, систематизації методів такого регулювання, розробки концепцій та моделей регулювання діяльності органів державної влади. З позицій методології системного аналізу важливо водночас запроваджувати принципово новий алгоритм до аналізу основ регіонального розвитку на основі прогресного підходу, що дозволяє оцінити здатність регіону держави в умовах реалізації політики сталого розвитку власними зусиллями формувати певну територіальну структуру. У такому розумінні прогресність розуміється як здатність нейтралізувати негативні зовнішньосистемні фактори впливу. У цьому контексті наша дослідницька позиція полягає в наявності адміністративно-правових норм, що регулюють процеси формування та реалізації регіональної політики.

З позицій прогресного підходу ми пропонуємо виокремити цивілізаційні чинники, гуманізаційні чинники та фактори антропогенного навантаження, фактори соціальної активності, міграційної активності тощо. Саме поєднання концепту сталого розвитку та глобалізації призводить до формування принципово нового середовища функціонування системи публічного управління, у межах якого виключно на

основі прогресного підходу до формування стратегій регіонального розвитку можливо протистояти сучасним цивілізаційним викликам і загрозам. Адже ймовірна асиметричність

розвитку у вигляді економічної поляризації регіонів (штучної чи природної) загрожує унеможливленням реалізації системних реформ в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бурик З. М. Стимулювання сталого розвитку в Україні. *Актуальні питання економічних наук*: збірник матеріалів VI Міжнародної науково-практичної конференції. Східноукраїнський інститут економіки і управління. Запоріжжя: ГО «СІЕУ». 2015. С. 50–54.
2. Бурик З. М. Аналіз переваг та недоліків розвитку території в умовах забезпечення ефективного стратегічного планування. *Ефективність державного управління*. 2014. Випуск 39. С. 434–442.
3. Танчук О. Основні підходи до оцінювання ефективності публічного управління. *Вісник НАДУ*. 2015. № 3. С. 63–70.
4. Kostiantyn Herasymiuk, Vitalii Bashtannyk, Faig Ragimov, Olena Bodnar, Yuliia Liakh. Determinants of the Influence of Innovation on Sustainable State Development: Aspects of Public Administration. *International Journal of Management*. Volume 11, Issue 3, March 2020. P. 642–656. Scopus. URL: <https://dspace.mnau.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/8396/1/Стаття%20№5.pdf>.
5. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
6. Конституція України від 28.06.1996 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
7. Рагімов Ф. Механізми державного управління регіональним розвитком у контексті сучасної парадигми сталого розвитку. *Публічне адміністрування: теорія та практика* : електрон. зб. наук. пр. 2017. Вип. 1(3). URL: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2011\\_1/](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2011_1/).

#### REFERENCES:

1. Buryk Z. M. Stymuliuvannia staloho rozvytku v Ukraini (Stimulation of sustainable development in Ukraine). *Aktualni pytannia ekonomichnykh nauk: zbirnyk materialiv VI Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii*. Skhidnoukrainskyi instytut ekonomiky i upravlinnia. Zaporizhzhia : HO "SIEU". 2015. S. 50–54 [in Ukrainian].
2. Buryk Z. M. Analiz perevah ta nedolikh rozvytku terytorii v umovakh zabezpechennia efektyvnoho stratehichnoho planuvannia (Analysis of advantages and disadvantages of territory development in terms of ensuring effective strategic planning). *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia*. Vypusk 39. S. 434–442 [in Ukrainian].
3. Tanchuk O. Osnovni pidkhody do otsiniuvannia efektyvnosti publicnoho upravlinnia (Basic approaches to evaluating the effectiveness of public administration). *Visnyk NADU*. 2015. № 3. S. 63–70 [in Ukrainian].
4. Kostiantyn Herasymiuk, Vitalii Bashtannyk, Faig Ragimov, Olena Bodnar, Yuliia Liakh. Determinants of the Influence of Innovation on Sustainable State Development: Aspects of Public Administration. *International Journal of Management*. Volume 11, Issue 3, March 2020. P. 642–656. Scopus. URL: <https://dspace.mnau.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/8396/1/Стаття%20№5.pdf>.
5. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy (On the legal regime of martial law: Law of Ukraine) vid 12 travnia 2015 roku № 389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [in Ukrainian].
6. Konstytutsiia Ukrainy (Constitution of Ukraine) vid 28.06.1996 roku. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> [in Ukrainian].
7. Rahimov F. Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia rehionalnym rozvytkom u konteksti suchasnoi paradyhmy staloho rozvytku. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka* : elektron. zb. nauk. pr. 2017. Vyp. 1(3). URL: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2011\\_1/](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2011_1/) [in Ukrainian].

УДК 351:3.077.1342.4:316.422

**Вадим ТОРЧИНЮК**

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», просп. Дмитра Яворницького, 19, м. Дніпро, Україна, 49005  
ORCID: 0009-0005-9990-9189

**Ірина ЮХНО**

доктор філософії в галузі публічного управління та адміністрування, суддя, Дніпропетровський окружний адміністративний суд, вул. Академіка Янгеля, 4, м. Дніпро, Україна, 49089  
ORCID: 0009-0003-3145-3897  
DOI: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-8>

**Бібліографічний опис статті:** Юхно І., Торчинюк В. Співвідношення і взаємодія складових державної влади в умовах зовнішніх викликів (2023). *Публічне управління та місцеве самоврядування*, 1, 53–62, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-8>

**ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ  
З ПОЗИЦІЙ СИСТЕМНОГО РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ:  
ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ МЕТОДОЛОГІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ**

*Стаття присвячена дослідженню теоретико-методологічних засад, тенденцій і особливостей публічноуправлінської діяльності з позицій системного реформування державної влади в сучасних умовах. Обґрунтовано інституціональні та теоретичні засади трансформаційного процесу в державному управлінні, розроблено авторську класифікацію особливостей взаємодії інститутів державної влади в контексті модернізації державного управління в Україні. Систематизовано сучасні підходи до формування комплексного алгоритму реалізації демократичних засад конституційного реформування. Розкрито сутність сучасних тенденцій формування інституціональних засад трансформаційного процесу в системі публічного управління в контексті децентралізації влади в Україні. Розроблено та запропоновано авторську теоретичну концепцію системного реформування як взаємовпливу трансформаційних чинників у системі державного управління в Україні, сформульовану на основі традицій державноуправлінських реформ, європейському досвіді публічноуправлінської діяльності.*

*Визначено й обґрунтовано принципи та методологічну основу такого аналізу, визначено суб'єктну базу реформування, конкретизовано сутність і складники взаємодії інститутів державної влади. Досліджено методологічні засади та теоретичні аспекти ініціювання, становлення та формалізованого закріплення конституційних змін у діяльності органів державної влади. Охарактеризовано загальний процес формування спеціальних механізмів реформування публічного управління. Доведено, що загальний алгоритм системних змін потребує стратегічного розуміння наслідків реформування, урахування зовнішніх чинників впливу на процес реформування, збереження наріжних конституційних принципів, дотримання загальносвітових трендів на пріоритетність забезпечення громадських, політичних, економічних і соціальних прав людини. Базовими засадами змін визначено вдосконалення національного законодавства, установлено, що раціональний зміст реформування потребує відповідного юридичного наповнення, трансформації системи органів державної влади та місцевого самоврядування, раціоналізації механізму державно-приватного партнерства, а також політико-ідеологічного наповнення змісту реформування.*

*Обґрунтовано, що потребує власного методологічного дослідження фрагментарність реформування як особливість національної моделі публічного управління. Із цією метою визначено тенденції конституювання форм і методів публічного управління на наднаціональному, національному, центральному, регіональному та субрегіональному рівнях.*

**Ключові слова:** адміністрування, влада, взаємодія, держава, державне управління, конституційний зміст, модернізація, публічне управління, публічноуправлінська діяльність, реформування.

**Vadym TORCHYNYUK**

Post-graduate student of the Department of State Administration and Local Self-Government, Dnipro University of Technology, 19, Dmytro Yavornytskyi Avenue, Dnipro, Ukraine, 49005

ORCID: 0009-0005-9990-9189

**Iryna YUKHNO**

Doctor of Philosophy in Public Management and Administration judge, Dnipropetrovsk District Administrative Court, 4, Akademika Yangelya Street, Dnipro, Ukraine, 49089

ORCID: 0009-0003-3145-3897

**To cite this article:** Torchynyuk, V., Yukhno, I. (2023). Spivvidnoshennia i vzaiemodiia skladovykh derzhavnoi vlady v umovakh zovnishnikh vyklykiv [Relationship and interaction of the components of state power in the conditions of external challenges]. *Public administration and local self-government*, 1, 53–62, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-8>

**PUBLIC ADMINISTRATIVE ACTIVITY FROM THE POSITION OF SYSTEMIC REFORM OF STATE AUTHORITY: GENERAL PROBLEMS OF RESEARCH METHODOLOGY**

*The article is devoted to the study of theoretical and methodological foundations, trends and features of public management activity from the standpoint of systemic reform of state power in modern conditions. The institutional and theoretical foundations of the transformation process in public administration are substantiated, the author's classification of the peculiarities of the interaction of institutions of state power in the context of the modernization of public administration in Ukraine is developed. Modern approaches to the formation of a complex algorithm for the implementation of the democratic principles of constitutional reform are systematized. The essence of modern trends in the formation of the institutional foundations of the transformation process in the system of public administration in the context of the decentralization of power in Ukraine is revealed. The author's theoretical concept of systemic reforming as the interaction of transformational factors in the system of public administration in Ukraine, formulated on the basis of the traditions of public administration reforms and the European experience of public administration, has been developed and proposed.*

*The principles and methodological basis of such an analysis were defined and substantiated, the subject base of the reform was defined, and the essence and components of the interaction of state power institutions were specified. The methodological principles and theoretical aspects of the initiation, formation and formalization of constitutional changes in the activities of state authorities were studied. The general process of formation of special mechanisms for reforming public administration was characterized. It is proven that the general algorithm of systemic changes requires a strategic understanding of the consequences of reform, taking into account external factors influencing the reform process, preserving the cornerstone constitutional principles, observing global trends on the priority of ensuring public, political, economic and social human rights. The basic principles of changes are defined as the improvement of national legislation, it is established that the rational content of the reformation requires appropriate legal content, the transformation of the system of state authorities and local self-government, the rationalization of the public-private partnership mechanism, as well as the political and ideological content of the content of the reformation.*

*It is justified that the fragmentation of reform as a feature of the national model of public administration requires its own methodological research. For this purpose, trends in the formation of forms and methods of public administration at the supranational, national, central, regional, and subregional levels have been determined.*

**Key words:** administration, power, interaction, state, state administration, constitutional content, modernization, public administration, public administrative activity of reform.

**Актуальність проблеми.** Процес проведення загальноукраїнських реформ, розпочатий у 1998 р. запровадженням адміністративної реформи, ознаменував початок тривалого етапу перманентних змін у системі державної влади як у конституційному форматі, так і в інституціональному вимірі функціонування системи публічного управління, що тривають і дотепер. Власне, як розвиток державотворення, так і напрацювання нових конституційних норм мають на меті розвиток такої форми державного правління, яка дозволить забезпе-

чити завдання становлення України як суверенної держави. Це зумовлює необхідність наукового аналізу проблеми спрямування публічної влади на реалізацію функцій демократичної, соціальної, правової держави, ствердження європейських цінностей.

Подальші конституційні трансформації 2004, 2010 та 2014 рр. були спрямовані на фрагментарну зміну положень Конституції України, формальне детермінування управлінських режимів у форматі взаємовпливу в системі «парламентська модель – президентська модель». Проте

реального реформування не відбулося, і в сучасному інституційному вимірі визначальну роль відіграє глава держави – Президент України. Вторинним результатом квазіреформування у 2000 р. варто визнати послаблення спроможності державного управління на всіх рівнях, деформацію комплексу принципів і засад державного будівництва. Такий стан речей зумовлений не самим характером реформ, а радше, неврахуванням базових конституційних принципів і положень, заміною конституційних основ суспільного управління регулятивними актами органів влади, ігноруванням усталених традицій конституціоналізму.

Сучасний стан системи державної влади, наявні та потенційні виклики та загрози для функціонування системи державного управління окреслили нагальну потребу встановлення інституціонального змісту публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування. Водночас інтегрованість завдання раціоналізації публічноуправлінської діяльності детермінована взаємовпливом зовнішніх і внутрішніх чинників. На нашу думку, загальна проблема публічноуправлінської діяльності в умовах війни та повоєнного відновлення полягає у відсутності загальної концепції розвитку системи публічного управління, концептуальних розбіжностях у формуванні інституціональних засад функціонування інститутів державної влади, відсутності формалізованих статусів органів влади та посадових осіб за значної фрагментації засад державної політики в частині розподілу управлінських завдань між суб'єктами її реалізації. Також характерною ознакою сучасного стану державотворення виступає зміна статусу органів державної влади (НАБУ), створення нових органів у системі державного управління зі спеціальним статусом (ДБР, БЕБ), невизначеність статусу посадових осіб – голів місцевих державних адміністрацій, їхніх заступників, набуття головами МДА правового статусу начальників місцевих військових адміністрацій, первинна визначеність інституту політичних і патронатних посад. Так само важливо акцентувати увагу на гальмуванні та регресності реформ, що свого часу були визнані як успішні, – судової реформи, реформи децентралізації, реформи правоохоронної сфери.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Як наголошують науковці (В. Баштанник, О. Гацуля, А. Новак та інші), загальною проблемою нинішнього механізму ефективного врядування є той факт, що система публічного управління в Україні не цілком відповідає стра-

тегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування (Bashtannyk, 2020; Гацуля, 2020; Новак, 2016). У такій системі соціальні складники (соціальні інститути правління) зазнають постійних змін у зв'язку з перманентними конституційними змінами, що спричиняють кардинальну трансформацію владних відносин у державі. Водночас відбувається реформування внутрішньої організації діяльності через зміни в нормативно-правовому забезпеченні діяльності в системі державної влади. Взаємодія суб'єктів публічноуправлінської діяльності натеper характеризується неналежною правовою регламентацією, а також проблемами організаційного характеру. Власне, сама система публічного управління, унаслідок історично зумовленої несталості, виступила обмежувальним чинником широких політичних і соціальних реформ в українському суспільстві. Варто зазначити, що сучасні дослідження публічноуправлінської діяльності присвячені широкому спектру питань організації управління у складних адміністративних системах, розвитку механізмів регулювання діяльності органів влади, інституційної спроможності суб'єктів публічного управління.

На думку вітчизняних науковців, «систему органів влади, незалежно від конституційно-правових особливостей формування системи державної влади в сучасних умовах, слід представити як інструмент забезпечення існування держави, досягнення цілей суспільного розвитку, гарантування і дотримання прав і свобод людини. Адже державна влада впливає на суспільні процеси, забезпечує потреби суспільства та громадян, регулює поведінку груп населення через діяльність органів і установ як складових частин механізму функціонування державної влади» (Баштанник, 2010, с. 11).

На думку В. Баштанника, варто розглядати державне управління та відповідні відносини в широкому аспекті як діяльність усіх складників державної влади з урегулювання соціального, політичного, економічного життя, водночас варто зазначити, що існують дві групи основних публічно-управлінських відносин: організаційно-структурні й організаційно-функціональні, які виникають у процесі управління та мають обов'язковим суб'єктом орган виконавчої влади, через що вони є переважно відносинами влади – підпорядкування. Саме тому, як зазначає В. Баштанник, трансформаційна роль публічного управління полягає не тільки в забезпеченні поступального розвитку суспільства, хоча це є головною його метою, а й у сприянні тривалості, стабільності

суспільних відносин. Без цього не можна домогтися упорядкованості суспільного життя та постійно підтримувати його в такому стані, адже саме в цьому полягає сенс управлінської діяльності держави (Авер'янов, 2007).

Натепер значна кількість наукових розробок структурно включає напрям європейського управління (або «європейського врядування»), водночас основним напрямом аналізу виступає діяльність європейських інституцій: взаємодія, порядок формування, принципи функціонування. Проте загальний стан наукової розробки проблеми публічноуправлінської діяльності характеризується наявністю нечисленних фундаментальних робіт із питань інституціональних засад такої діяльності, що пояснюється сприйняттям вітчизняних науковців інституціонального статусу як апіорної категорії. Із цим важко погодитись, адже питання інституціонального статусу є малодослідженою категорією. На нашу думку, інституціональні засади публічноуправлінської діяльності, що проходять період становлення та розвитку від 1991 р., потребують окремої систематизації.

**Визначення мети дослідження.** Мета статті полягає у визначенні методології аналізу публічноуправлінської діяльності з позицій системного реформування державної влади, визначенні сутнісних, структурно-функціональних характеристик публічноуправлінської діяльності. Досягнення означеної мети передбачає вирішення таких основних дослідницьких завдань: систематизувати наукові підходи до трансформації національної системи публічного управління й на цій основі визначити сутність, тенденції розвитку, особливості та характерні риси публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування в Україні; розкрити зміст, сутність і правову природу реформування системи державної влади, теоретично обґрунтувати авторську дослідницьку методологію формування інституціональних засад публічноуправлінської діяльності, обґрунтувати роль спеціальних конституційних механізмів у сфері реалізації

Методологічною базою дослідження у статті виступають: теоретичні розробки вітчизняних і зарубіжних учених щодо проблем публічного управління та публічноуправлінської діяльності; загальнонаукові принципи пізнання суспільно-політичних явищ; системний підхід, методи інституціоналізації, історичний метод, методологія класифікації складних систем. У статті використано як базовий метод системний підхід, застосування якого забезпечило наукову платформу дослідження сутності сучасного

трансформаційного процесу в публічному управлінні, дозволило отримати нові результати щодо впровадження принципів респонсивності та супервентності в дослідницький апарат галузі знань публічного управління й адміністрування. Також використані загальнонаукові принципи: історизму, аналізу, синтезу, узагальнення й індукції, методи: інструментальний, інституціональний, соціологічний, діяльнісний, статистичної обробки емпіричного матеріалу тощо. Зокрема: історичний метод дозволив розробити періодизацію формування системи публічноуправлінської діяльності. За допомогою методу правового аналізу досліджено взаємозв'язок конституційних реформ і раціональності публічноуправлінської діяльності, комплексний метод дозволив урахувати вплив зовнішніх чинників на систему публічноуправлінської діяльності. Це дозволило систематизувати основи визначення критеріїв сталості публічноуправлінської діяльності залежно від форм взаємовпливу складників державної влади в умовах формування та реалізації національної стратегії розвитку. Також варто наголосити на визначеності процесу реалізації державноуправлінських реформ як комплексу заходів, які забезпечують дотримання конституційних приписів, принципів і норм, а зміна положень Конституції України, як за змістом, так і за механізмами, має відповідати встановленим регламентам і не може відбуватися у «зворотному порядку», за яким конституційна процедура завершує нормотворчий процес, а цілепокладання не зумовлює публічноуправлінську діяльність, а лише формально представлено в обґрунтуванні владних програм.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах сучасних зовнішніх викликів і загроз стабільного функціонування української держави головним напрямом наукового дослідження виступає розроблення сучасної методології аналізу системи публічного управління, розвитку нових форм публічноуправлінської діяльності, детермінації інституціональних засад такої діяльності в умовах конституційних змін. Основою сучасного наукового підходу щодо інституціональних чинників завжди виступає національна система управління, що взаємодіє з міжнародними інститутами у форматі напрацювання політико-правових механізмів державного управління та, у свою чергу, визначає інтегрований механізм регіонального та локального адміністрування.

Зрозуміло, що сконцентрувати зусилля держави, суспільства та громадян із метою модернізації управлінських систем неможливо без реалізації суспільного діалогу, відносин

партнерства та солідарності, визначення комплексу інтересів усіх суспільних груп. Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є становлення нової моделі публічної влади, конституювання принципів пропорційності, децентралізації, публічності, транспарентності та субсидіарності, трансформація неінституціоналізованого територіального управління.

Адже сучасна політико-економічна невідзначеність в Україні, відсутність стратегічного бачення та програмних урядових документів визначили сутність інституціональних реформ у системі державного управління. Постає потреба у формуванні системи державного управління, заснованої на раціональному співвідношенні принципів децентралізації та централізації державної влади, балансі між державними інтересами й інтересами населення територій, представництвом громад, політичній участі суспільних груп, власне – становленні нової інституційної моделі публічного управління, реалізації прав і обов'язків громадян, зокрема й через участь в управлінні.

Варто вказати на особливі обставини формування інституційних засад публічноуправлінської діяльності. Процес політичної та соціально-економічної трансформації українського суспільства, що розпочався на зламі 80–90-х рр., поставив на порядок денний завдання пошуку та формалізації нових демократичних форм організації влади. За цей час в Україні утвердилися такі інститути, як президентство та парламент, завершився процес поділу влади та формування відповідних державних структур, отже, загалом відбувся перехід від радянської системи влади до представницької демократії.

Проте політична система України, її політично-правові інститути та модель організації державної влади ще далекі від оптимальних, про що свідчать тривалі дискусії серед політиків і науковців, а також настрої широких кіл громадськості. У центрі дискусій – проблеми вдосконалення політичної системи, вибору форм державного управління, перерозподілу компетенцій між гілками державної влади, а також між останніми й органами місцевого самоврядування. Дискутуються проблеми демократизації виборчого процесу, пошуку оптимальної для України виборчої системи, налагодження зворотного зв'язку електорату з його представниками в органах влади, контролю за їхньою діяльністю.

Для розкриття сутності управління за умов сучасного конституційного реформування важливо визначити, як реалізується будь-яка

реформа в системах управління, наскільки можливою є взаємодія механізмів публічного управління в межах загальнодержавного механізму управління, установити співвідношення результатів реформ, і головне – стабільності функціонування системи, зокрема і збереження характеристики елементів системи. Вирішення цих питань дозволяє визначити тенденцію (підвищення чи зниження) рівня керованості будь-яких підсистем державного управління. Необхідність оновлення механізму правового регулювання загалом і адміністративно-правового зокрема зумовила проведення адміністративно-правової реформи в Україні, мета якої полягає в поетапному створенні такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвиненої європейської держави.

За сучасних умов державотворення в Україні широких обертів набрала адміністративна реформа, розглядається можливість запровадження нової системи публічної адміністрації, що визначально буде враховувати сталі традиції демократичного врядування. Саме раціонально структурована правова система обмежує й інтегрує державну владу, поглиблює людський вимір права та держави, стає підґрунтям єдиного, незалежного правосуддя. Водночас гармонізація законодавства України із законодавством Європейського Союзу (далі – ЄС), імплементація норм законодавства найбільш розвинених демократичних країн – членів ЄС слугуватимуть адаптації національної правової системи України до демократичної європейської правової системи та забезпечуватимуть її сутнісну трансформацію, на основі якої може бути розбудована в Україні демократична, правова держава. Безперечно, держава як носій загальнонаціональних інтересів має відігравати провідну роль як у створенні та постійному вдосконаленні концептуальних основ, інституціональних механізмів реалізації регіональної політики, так і в реалізації конкретних місцевих проєктів і програм.

Структурна модель раціональної публічноуправлінської діяльності передбачає наявність відповідних змістових характеристик. Ми використали методологічний підхід А. Баштанник щодо аналізу аспектів регулювання діяльності органів влади (Bashtannik et al., 2021), який передбачає впровадження модельного підходу. На цій основі пропонуємо до наукового обігу розширений формат:

1) семантичний контекст ПД – визначення публічного управління як: системи; комплексу; сукупності; структурної єдності й на цій основі

формулювання інституціональних засад діяльності; на цій основі доцільно розробити понятійний апарат ПД;

2) функціональний контекст – визначення особливостей функціонального спрямування органів влади, аналіз і визначення способів регулювання, форм, методів, функціональних особливостей, інструментів реалізації, управлінських алгоритмів; на цій основі доцільно визначити функціональні особливості ПД;

3) інституціональний контекст (внутрішній вимір) – визначення суб'єктів, об'єктів і мети ПД, визначення особливостей взаємодії суб'єктів діяльності;

4) адміністративний контекст – визначення сутності регулюючого впливу держави у процесі ПД, формування відповідних адміністративних режимів;

5) політичний контекст – визначення суспільної потреби в конкретному типі ПД;

6) організаційний контекст – формування управлінських механізмів забезпечення реалізації ПД;

7) зовнішній контекст – розроблення моделей реагування системи ПУ на зовнішні впливи на зміст ПД.

Важливо також наголосити на визначальному показнику ПД – стабільності системи публічного управління в результаті здійснення діяльності. Стабільність як головна характеристика будь-якої системи вимагає власного методологічного наповнення. Натепер в Україні формується основа нової моделі публічного управління, підґрунтя якої – сучасна концепція національної держави (National State). З метою забезпечення стабільності функціонування елементів такої моделі система публічноуправлінської діяльності має бути більше демократичною, диверсифікованою та результативною. Проблемою сучасної науки державного управління є багатоманітність самого поняття стабільності публічного управління, що перебуває в дихотомії із процесом реформування, впливає на стан політико-правових реформ.

Водночас проблема стабільності публічноуправлінської діяльності детермінована станом системи публічного управління, відсутністю нормативного регулювання терміна «публічноуправлінська діяльність», також усталеним використанням у багатьох наукових публікаціях терміна «публічний» (публічні послуги, публічна влада, публічні інтереси, публічне управління), що має характер розширеного трактування поняття «державний». Єдиний виняток стосується поняття «публічна служба», закріпленого Кодексом адміністративного судочинства

України, яке має радше описовий характер. Так само законодавство закріплює поняття публічного акціонерного товариства, що лише дотично співвідноситься з поняттям публічноуправлінської діяльності.

Вищенаведене означає, що наявна потреба в уніфікації понятійного ряду сучасної науки державного управління та галузі знань «Публічне управління та адміністрування» відповідно до динаміки змін до Конституції України. Фактично, публічноуправлінська діяльність є об'єктом, головним результатом науки, квінтесенцією наукових досліджень даної галузі. Водночас базові поняття галузі постійно уточнюються, розвиваються науковий апарат і методологія дослідження публічноуправлінської діяльності, важливе місце належить концепту стабільності управління. Отже, варто вказати на досить усталений науковий підхід, за яким стабільність – це здатність системи перебувати в рівновазі, функціонувати без зміни своєї структури. Динаміка ж сучасних перетворень в Україні потребує нового трактування принципу стабільності в управлінні.

Варто наголосити на принципах реформування державного управління у країнах Західної Європи, зокрема, принципі демократизації (відкритість, інформованість, комунікабельність), принципі орієнтації на клієнта, принципі орієнтації на кінцевий результат, принципі рентабельності, принципі простоти управління (підвищення оперативності, спрощення управлінських структур). Уважаємо, що методологія дослідження проблемних питань становлення та розвитку системи державного управління в незалежній Україні має здійснюватися через адаптацію правових засад функціонування органів влади, формалізацію публічно-адміністративних структур демократичного врядування.

Система та підсистеми органів публічної влади мають відповідні організаційні структури, які відображають взаємозв'язки між окремими ланками системи та підсистем, субординацію за вертикаллю та горизонталлю, стосунки з вищими органами, підпорядкованими та підконтрольними об'єктами. Оптимальність організаційних структур цієї системи є одним із чинників підвищення ефективності виконавчої влади. Між цими рівнями передбачено субординаційні відносини, отже, системі місцевих органів державної виконавчої влади властиві такі ознаки: сукупність взаємопов'язаних елементів, які тісно взаємодіють, відносно самостійних за функціональним принципом; внутрішня організованість системи, що перетворює її на єдине цілісне явище зі спільною метою.

Саме тому варто зважити на той факт, що стабільність будь-якої системи у класичному вигляді передбачає незмінність як структурно, так і функціонально. Ми виходимо з постулатів неінституціонального підходу в сучасній науці (Bashtannyk et al., 2021), який передбачає, на думку науковців, обмеження та деяку невизначеність, пов'язані з об'єктивними умовами середовища (матеріальними, технологічними, інтелектуальними тощо) і психологією, поведінкою, інтересами суб'єктів ухвалення рішень. Відповідно, і публічноуправлінська діяльність характеризується наявністю базових ознак, які визначають її стабільність.

Уважаємо, що доцільно вживати такі поняття, як:

– абсолютно стабільна система публічного управління (або гранично стабільна система), у межах якої підсистеми й елементи системи мають сталі характеристики, а зміни стану системи та функціонування в умовах конституційного реформування сприяють оптимальному стану системи та не призводять до деформації міжелементних зв'язків. Щоправда, таку систему є можливість визнати консервативною;

– умовно стабільна система публічного управління, у межах якої можемо говорити про дискретність поняття стабільності: або стабільності лише за наявності комплексу чинників, або контрольованої стабільності. За цих обставин стабільність системи забезпечується несистемними чинниками;

– нестабільна система публічного управління, у межах якої неможливо прогнозувати стан системи після прогнозованого втручання з метою зміни характеристик елементів системи, та/або зміни характеристик міжелементних зв'язків.

На думку О. Гацулі, актуальною проблемою науки державного управління є розроблення концептуальних положень реалізації реформ, зміст яких полягає у створенні ефективної системи управління державою шляхом надання гарантованого захисту та гармонійного, соціально спрямованого розвитку системи управління та всієї сукупності суспільних відносин у контексті загальної декомпозиції публічної влади. Це потребує забезпечення можливості та здатності суб'єктів публічного управління формувати інструменти реалізації реформ на всіх рівнях територіальної організації держави. Такі завдання для суб'єктів мають включати, серед іншого, організацію взаємодії органів державної влади в контексті реалізації курсу на децентралізацію, забезпечення балансу в межах концептуальної моделі «влада (регулю-

вання) – суспільство (вплив) – людина (результат)» щодо всієї системи суспільних відносин. Інтегрований механізм реалізації державноуправлінських реформ (як результат сучасного адміністративного реформування) має функціонувати навіть за несприятливих варіантів розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів, зумовлених на даному етапі протидією збройній агресії РФ проти України, глобальною пандемією, енергетичною кризою.

Загальною проблемою сучасного державотворення виступає слабка адміністративна визначеність самого процесу реформування, адже сформована натеper модель функціонування системи ОДВ в Україні не співвідноситься з поняттям «європейські цінності», принципами Європейського адміністративного простору. Це зумовлено тим, що, *по-перше*, система ОДВ постійно перебуває у стані трансформації, змінюються не лише внутрішні характеристики складників такої системи, а й характерні властивості взаємин між органами влади в умовах: 1) конституційної реформи; 2) реформування діяльності органів влади в умовах децентралізації; 3) реформування в системі органів місцевого самоврядування; 4) судової реформи; 5) реалізації Стратегії реформування державного управління до 2025 р.

*По-друге*, взаємодія інститутів публічного управління натеper характеризується політичним протистоянням, хоча владний механізм держави має виходити насамперед із конституційного принципу поділу державної влади. Інтегративна взаємодія органів державної влади як організаційний принцип, що доповнює принцип поділу влади, потребує нині функціонування раціональної системи влади, у межах якої діє комплекс суспільно значущих регуляторів, за допомогою яких мінімізуються внутрішньополітичні конфлікти – діяльність громадських рад при органах влади, деполітизація державної служби, посилення взаємодії влади та суспільства.

*По-третьє*, нереалізованими залишаються європейські принципи публічного управління, що суттєво обмежує можливості децентралізації влади загалом. Цілком логічно, що в такому разі дискусійною є власне легітимізація суспільного управління взагалі, оскільки кожен із системних інститутів управління державою (інститут Президента України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, судова система) за останні 16 років зазнав серйозного зовнішнього впливу.

Трансформація системи державної влади в Україні – процес, ініційований Президентом

України у 2019 р., передбачає узгодження системи влади в Україні із сучасними європейськими стандартами публічного управління, функціонування елементів суспільного впливу на публічноуправлінські рішення, зокрема й формування механізмів суспільної підтримки процесу реформ. Саме тому концептуальна модель дослідження особливостей сутності й основних структурних елементів системи публічноуправлінської діяльності, побудована на імперативному змісті поняття «державна влада», потребує наукового дослідження. Загальна теоретична конструкція поняття «публічноуправлінська діяльність» може бути подана в такому вигляді: діяльність системи державної влади як форми політичної влади, політично організований механізм суспільного управління, що реалізує функцію регулювання суспільних відносин від імені народу на всій території держави в контексті принципів суверенітету, територіальної цілісності та незалежності шляхом функціонування апарату держави, прийняття реалізації та контролю за виконанням загальнообов'язкових норм національного права, представляє державу в зовнішніх зносинах, гарантує дотримання прав і свобод людини, має виключне право формувати апарат примусу.

З позицій науки державного управління обґрунтованим є сучасний інституціональний підхід у визначенні публічноуправлінської діяльності, відповідно до якого доцільно запропонувати таке визначення: «публічноуправлінська діяльність – діяльність суб'єктів системи публічного управління на основі інтегративної взаємодії в умовах виконання загальних функцій публічного управління та зовнішніх впливів як форм і методів реалізації державної влади, спрямована на виявлення, детермінацію та впровадження інституціональних складників управління, реалізується персоналом органів публічного управління».

У контексті дослідження функціонувальних засад ПД варто виокремити систему публічного управління як складну адміністративну систему органів публічної влади, що беруть участь у процесі публічноуправлінської (нормотворчої, організаційно-розпорядчої, виконавської, аналітичної, композиційної) діяльності прямо або опосередковано. Ефективною передумовою ПД є детермінація управлінської функції публічно-правового моніторингу діяльності органів у виконавчій владі та виокремлення діяльнісного концепту.

Варто виходити з імперативу правового змісту ПД, домінування правотворчості в діяль-

ності органів влади. На наш погляд, сучасні підходи визначення цілепокладання публічного управління, хоча і не суперечать один одному, але не можуть бути визначені як універсальні. Адже нині кожен принцип ПД визначення розкриває окремий елемент механізму інституціоналізації діяльності. Тому під інституціоналізацією варто розуміти різноманітні соціальні процеси, які формують організацію суб'єктів, перетворюють їхню взаємодію на інституційну систему, елементи адміністрування якої стають загальноприйнятою практикою, що існує та трансформується в межах певного процесу управління, відтворюється в поведінці звичайних людей (не-адміністраторів). Оскільки діяльним мотивом для соціальних спільнот виступають їхні інтереси, необхідно говорити про структурування інтересів конкретних соціальних груп.

Отже, ідеться про формування специфічного Європейського адміністративного простору, інституціональні характеристики якого характеризуються науковим концептом супервентності. Такий термін є відносно новим для науки державного управління, хоча сутність цього концепту описово присутня в багатьох наукових працях, щоправда, дискретно. Супервентність – характеристика детермінованості стабільного (або нестабільного) стану будь-якої системи станом іншої системи, що передбачає певний набір властивостей однієї системи щодо набору властивостей іншої системи в тому разі, якщо існування відмінності між двома фактами у властивостях першої системи неможливе без існування такої самої різниці між двома фактами у властивостях другої системи. Англійське слово “supervenience” має латинське коріння та позначає «дію, що виникає як наслідок чогось іншого», «слідкування за чим-небудь», «доповнення колишнього чим-небудь новим».

З позицій формування інституціональних засад ПД маємо встановити, чим спричинені прогнозовані (імовірні) зміни системи ПД на засадах супервентності. На нашу думку, варто визначити ієрархічність у складній адміністративній системі: перший рівень – державно-правовий режим (правова підсистема), другий рівень – державно-владний режим (підсистема державної влади); третій рівень – державно-управлінський режим (система публічноуправлінської діяльності). Термін «державний» ми вживаємо в широкому смислі. Водночас, на думку В. Баштанника, ідеться про наявність системи принципів європейського управління як феномену управління в інтегрованих системах публічного управління. Зазначені

системи являють собою сукупність (і діалектичну єдність) інститутів управління як елементів системи. У форматі відносно автономії інститути публічного управління відіграють роль суб'єктів управління, проте не мають інтегративного характеру, оскільки інтегративність виступає їхньою функцією.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Загальновідомо, що ефективність організації публічної влади в демократичному суспільстві визначально базується на чіткій детермінації компетенцій публічно-правових інститутів, інтегративній взаємодії між різними рівнями та складовими частинами державно-управлінської діяльності. Конституційне гарантування розподілу владних повноважень, закріплення в Основному законі базових механізмів стримування і противаг виступає нині єдино можливим напрямом демократизації управління. Водночас на даному етапі державотворення в Україні назріла необхідність суттєвих реформ конституційно-правових норм, що забезпечують здійснення публічноуправлінської діяльності.

На нашу думку, загальною метою сучасних досліджень науки державного управління має виступати напрацювання методології аналізу. У науці державного управління зазначеній про-

блематиці приділено увагу в комплексних дослідженнях загальних засад реалізації державної влади, проте за сучасних умов такий науковий напрям характеризується двома проблемними полями. З одного боку, дослідження функціонування системи державного управління фокусуються на формі та зовнішньому змісті управлінської діяльності, водночас втрачається логіка системного дослідження. До того ж малодослідженою темою є питання стохастичності (існує навіть теза про перервність) державного управління в окремих сферах, і складається враження, що трансформаційний процес у державі існує дискретно, залежно від особистісних чинників політиків, має періоди піднесення та спаду – отже, відсутня системна складова частина публічноуправлінської діяльності на основі критеріїв стабільності. Також залишаються малодослідженими питання розроблення ефективних державноуправлінських рішень в Україні в територіальному, галузевому, соціальному, суспільно-політичному, навіть адаптаційно-правовому вимірі. Відповідно, актуальним завданням державного управління є вирішення проблеми конституційно-правової регламентації національного трансформаційного процесу з позицій удосконалення публічноуправлінської діяльності.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Determinants of the influence of innovation on sustainable state development / V. Bashtannyk et al. *Aspects of public administration* : international journal of management. 2020. № 11 (3). P. 642–656. DOI: 10.34218/ IJM.11.3.2020.066.
2. Гацуля О. Реалізація державноуправлінських реформ у сучасній Україні: галузевий аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 4 (44). С. 17–24.
3. Новак А. Формування антикорупційних стандартів публічного управління в умовах трансформації владних відносин в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4. Ч. 1. С. 164–169.
4. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
5. Авер'янов В. Державне управління. Європейські стандарти. Досвід та адміністративне право. Київ : Юстініан, 2007. 288 с.
6. Legal bases and features of public administration in the budget sphere in Ukraine and foreign countries / A. Bashtannyk et al. *Ad Alta : Journal of interdisciplinary research*. 2021. № 1 (1). XVIII. P. 63–68.
7. Гацуля О. Напрями державноуправлінських реформ в умовах інституціональної кризи: галузевий аспект. *Danish Scientific Journal*. 2020. № 42. С. 25–28.

#### REFERENCES:

1. Bashtannyk, V.V., and others (2020). Determinants of the influence of innovation on sustainable state development. *Aspects of public administration. International Journal of Management*, 11 (3), 642–656. DOI: 10.34218/ IJM.11.3.2020.066.
2. Hatsulia, O.M. (2020). Realizatsiia derzhavnoupravliniyskykh reform v suchasni Ukraini: haluzevyi aspekt (Implementation of public management reforms in modern Ukraine: sectoral aspect). *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, 4 (44), 17–24 [in Ukrainian].
3. Novak, A. (2016). Formuvannia antykoruptsiinykh standartiv publicnoho upravlinnia v umovakh transformatsii vladnykh vidnosyn v Ukraini (Formation of anti-corruption standards of public administration in the

conditions of transformation of power relations in Ukraine). *Visegrad Journal on Human Rights*, 4 (1), 164–169 [in Ukrainian].

4. Bashtannyk, V.V. (2010). Transformatsiia derzhavnoho upravlinnia v konteksti yevropeiskykh intehratsiinykh protsesiv (Transformation of public administration in the context of European integration processes). Dnipro: DRIDU NADU. 390 s. [in Ukrainian].

5. Averianov, V.B. (2007). Derzhavne upravlinnia. Yevropeiski standarty. Dosvid ta administratyvne parvo (Governance. European standards. Experience and administrative law). Kyiv: Yustinian. 288 s. [in Ukrainian].

6. Bashtannyk, A., Akimova, L., Kveliashvili, I., Yevdokymov, V., Kotviakovskiy, Y., & Akimov, O. (2021). Legal bases and features of public administration in the budget sphere in Ukraine and foreign countries. *Ad Alta: Journal of interdisciplinary research*, 1 (1), XVIII, 63–68.

7. Hatsulia, O.M. (2020). Napriamy derzhavnoupravlinskykh reform v umovakh instytutsionalnoi kryzy: haluzevyi aspekt (Directions of public management reforms in conditions of institutional crisis: sectoral aspect). *Danish Scientific Journal*, 42, 25–28 [in Ukrainian].

УДК 323.2:343.322:355.01.073

**Олена ЧАЛЬЦЕВА**

доктор політичних наук, доцент кафедри політології та державного управління, Донецький національний університет імені Василя Стуса, вул. 600-річчя, 21, м. Вінниця, Україна, 21000

ORCID: 0000-0003-3922-7619

DOI: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-9>

**Бібліографічний опис статті:** Чальцева, О. Оцінювання публічної політики як показник її ефективності: досвід для України (2023). *Публічне управління та місцеве самоврядування*, 1, 63–68, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-9>

**ОЦІНЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ПОКАЗНИК ЇЇ ЕФЕКТИВНОСТІ:  
ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

*Оцінювання означає погляд назад заради вдосконалення руху вперед.*

E. Vedung

Сучасна філософія оцінювання публічної політики базується на принципах *Good Governance*, які закладені в методику всіх видів моніторингу, які існують на глобальному, регіональному та місцевому рівнях. Проблема оцінювання актуальна для сучасних політичних систем, які перебувають у процесі адаптації своїх національних моделей публічної політики до сучасних політичних, соціальних і економічних викликів. Натепер виділяють три стратегії оцінювання публічної політики, які використовують держави: по-перше, це пов'язано з результативністю діяльності публічної влади; по-друге, це аналіз витрат у процесі здійснення політики; по-третє, це комплексний показник затрат і результатів.

Сучасні моделі оцінювання політик і програм залежно від суб'єктів, які здійснюють оцінювання, умовно поділяють на дві загальні групи – внутрішні та зовнішні. Внутрішнє оцінювання здійснюється органом державної влади, який і реалізує політику. Зовнішнє оцінювання здійснюється незалежними експертами чи консультантами.

Оцінювання публічної політики міжнародними аналітичними дослідницькими центрами здійснюється на підставі ідеально-типових індикаторів ефективності публічної політики та публічного управління, орієнтованих на принципи *Good Governance*, що демонструють якість функціонування інститутів публічної політики й ефективність діяльності влади, які використовуються у глобальних індексах.

В Україні, яка поступово реформує свою модель державного управління, активно використовуються інструменти оцінювання публічної політики, що надає можливість виявляти проблеми та конструювати шляхи для їх подолання навіть в умовах війни.

**Ключові слова:** публічне управління, ефективність держави, публічні актори, результативність державного управління.

**Olena CHALTSEVA**

Doctor of Science in Political Science, Associate Professor Department of Political Science and Public Administration, Vasyl' Stus Donetsk National University, 21, 600-ryechi street, Vinnytsia, Ukraine, 21000

ORCID: 0000-0003-3922-7619

**To cite this article:** Chaltseva, O. (2023). Evaluation of public policy as an indicator of its effectiveness: experience for Ukraine [Evaluation of public policy as an indicator of its effectiveness: experience for Ukraine]. *Public administration and local self-government*, 1, 63–68, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-1-9>

**EVALUATION OF PUBLIC POLICY AS AN INDICATOR OF ITS EFFECTIVENESS:  
EXPERIENCE FOR UKRAINE**

*Modern public policy evaluation is based on the principles of Good Governance, which are embedded in the methodology of all monitoring that exists at the global, regional and local levels.*

*The problem of evaluation is very relevant for modern political systems that are in the process of adapting their national public policy models to current political, social and economic challenges. To date, there are three strategies for evaluating public policy used by states: first, it is related to the performance of public authorities, second, it is an analysis of the costs used in the process of implementing the policy, and third, it is a comprehensive indicator of costs and results.*

*Modern models of policy and program evaluation are divided into two general groups depending on the entities that carry out the evaluation: internal and external. Internal evaluation is carried out by the public authority that implements the policy. External evaluation is carried out by independent experts or consultants.*

*The evaluation of public policy by international think tanks is based on ideal-typical indicators of public policy and public administration efficiency, based on the principles of Good Governance, which demonstrate the quality of functioning of public policy institutions and the effectiveness of government, and are used in global indices.*

*In Ukraine, which is gradually reforming its public administration model, public policy evaluation tools are actively used, which makes it possible to identify problems and design ways to overcome them even in times of war.*

**Key words:** public administration, state efficiency, public actors, public administration effectiveness.

**Постановка проблеми.** Оцінка публічної політики як теорія та практика є невід’ємним компонентом у дослідженнях із проблем управління державою, оскільки тільки в разі оцінювання дій акторів публічного поля політики можливе теоретичне осмислення й емпіричне підтвердження їхньої результативності й ефективності.

Особливої актуальності визначена проблема набуває для сучасних політичних систем, які перебувають у процесі адаптації своїх національних моделей публічної політики до сучасних політичних, соціальних і економічних викликів. Не є винятком і Україна, яка поступово реформує свою модель державного управління, навіть в умовах війни.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

На сучасному етапі в західних дослідників цієї проблеми та практиків (Е. Ведунг, Т. Моррісон, М. Петтон та інші) оцінка публічної політики пов’язана переважно з оцінюванням програм державного управління (program evaluation) для аналізу результатів, ефективності та прозорості діяльності державних інститутів у процесі ухвалення рішень.

Більшість учених, які досліджували у свої роботах оцінювання публічної політики, схиляються до дефініції, що це об’єктивна, систематична, емпірична перевірка впливу поточних політиків і публічних програм на їхні цільові групи з погляду цілей, які вони мають досягти. Так, автор фундаментального дослідження щодо оцінюванню публічної політики Еверт Ведунг вважає, що поряд із вивченням впливу на державну політику оцінювання має передбачати вивчення її ефективності (Ведунг, 2003).

Як зауважують науковці, які цікавляться вимірами ефективності політики (Б. Ротштейн, Дж. Теорелл, А. Ахременко й інші), емпіричні дослідження випереджає побудова цілісної теоретичної моделі. Тому натепер у науковій літературі є безліч критеріїв ефективності публічної політики та публічного управління, які потребують систематизації й аналізу. Американський учений Теренс Моррісон у своїй книзі “Actionable Learning: A Handbook for Capacity Building Through Case Based Learning” одну із глав

присвятив кейсу формування публічної політики, де стверджує, що оцінювання (evaluation) ефективності політики вбудовано в сам процес її вироблення (Morrison, 2002). Р. Фернадес запропонував дві моделі оцінювання (evaluation) публічної політики: ідеалістичну та прагматичну. Автор переважно концентрує увагу на ефективності політики щодо соціального розвитку. За ідеалістичною моделлю соціальний прогрес відбувається, коли зміни у формі організації суспільства наближають нас до соціальних інститутів і поведінки державної влади, яка вважається ідеальною. За прагматичною моделлю соціальний прогрес відбувається, якщо соціальний стан (постобмін) вважається кращим, ніж попередня версія соціальної держави (переобміни), відповідно до деяких заздалегідь установлених критеріїв оцінювання. Стверджується, що прийняття різних моделей є однією з основних перешкод для ясності у громадських дебатах щодо здійснення державної політики, стосовно чіткого розуміння проблем, які необхідно вирішити (Fernandes, 2022).

Українські науковці І.І. Петренко, О.І. Салтовський, В.М. Федорченко, В.В. Колух у своїй статті «Особливості оцінювання публічної політики: уроки для України» диференціюють оцінювання на оцінювання процесів і оцінювання результатів. Оцінювання процесів передбачає вивчення того, що відбувається в межах політики під час її реалізації. Оцінювання результатів стосується кінцевих результатів політики для людей (груп), обслуговуванню яких і присвячувалась ця програма (Petrenko et al., 2022).

Отже, аналіз досліджень з означеної проблеми довів, що можна умовно виділити три стратегії оцінювання публічної політики: по-перше, це пов’язано з результативністю діяльності публічної влади; по-друге, це аналіз витрат у процесі здійснення політики; по-третє, це комплексний показник затрат і результатів у процесі її виконання.

**Мета статті** – визначити теоретичні й емпіричні основи оцінювання публічної політики як показника її ефективності та результативності для держави.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасні моделі оцінювання політик і програм залежно від суб'єктів, які здійснюють оцінювання, умовно поділяють на дві загальні групи – внутрішні та зовнішні. Внутрішнє оцінювання здійснюється органом державної влади, який і реалізує політику. Зовнішнє оцінювання здійснюється незалежними експертами чи консультантами.

Інтерес до оцінювання ефективності держави виник у 60-і рр. ХХ ст. у США внаслідок активізації державної політики в соціальній сфері з метою підвищення легітимності рішень. Відтоді спостерігається зростання використання різних методів оцінювання в багатьох розвинених країнах, але вони застосовувалися переважно для *внутрішнього* оцінювання урядами або окремими органами влади. Оцінювання публічної політики в цей період пов'язували переважно з її результативністю.

Саме поняття результативності важливо розуміти крізь призму виділених рівнів цього явища, і тут, на наш погляд, цілком логічно використовувати прийняту в багатьох розвинених країнах схему з п'яти рівнів: показники вхідних ресурсів (Input measures) – це показники, що характеризують витрати на здійснення певної діяльності та (або) набір вимог до професійних і особистих навичок виконавців проєкту; показники процесів (Process measures) – це показники, що характеризують терміни та нормативи виконання певної діяльності; показники безпосередніх результатів (Output measures) – це показники, що характеризують обсяг виконаної роботи (наданих послуг); показники кінцевих ефектів (Outcome measures, Performance measures); показники, що характеризують ступінь досягнення цілей і завдань організації та (або) зміну у стані цільової групи споживачів послуг; показники впливу (Impact measures) – показники, що характеризують ефект впливу проєкту на цільову групу (Dye, 2013).

Оцінювання результатів публічної політики найчастіше пов'язують з одним із головних її показників – це ефективність державного управління, яка представлена варіативним набором змінних та індикаторів, пов'язаних з інституціональними даними й управлінськими показниками. Також оцінювання публічної політики передбачає включення в загальну дослідницьку стратегію соціокультурних, історичних, режимних показників для повноцінного аналізу.

Варто зауважити, що виявлення параметрів ефективності публічної політики перебуває у стані постійного оновлення та корекції з огляду на причини наукового та практичного характеру, серед яких ми можемо назвати такі:

операціоналізацію термінів: «публічна політика», «публічне адміністрування», «публічна служба», «ефективність публічної політики» тощо, які потребують уточнення та змістового наповнення; появу нових і оновлення класичних теоретико-концептуальних моделей публічної політики та публічного управління відповідно до змін реально-політичних контекстуальних обставин; зміни характеру внутрішнього та зовнішнього середовища під впливом глобальних процесів; зміни суб'єктних диспозицій і функцій публічних акторів у просторі публічної політики; інтенсифікацію інтерактивними технологіями зв'язку учасників політичного процесу; появу нових проблем перед суспільством і владою, а також способів їх вирішення в публічному полі (Чальцева, 2017).

Критерії оцінювання публічної політики розробляють не тільки в науково-академічному середовищі, також залучаються профільні експертні співтовариства, «мозкові центри», консалтингові структури, міжнародні організації, спеціалісти-практики, які мають дані про результати публічної політики в різних країнах. Окрім наукового потенціалу, вироблені критерії є практичними рекомендаціями для національних політичних еліт, які у своїй управлінській діяльності можуть орієнтуватися на аналітичні інструменти аудиторських практик публічної політики. Дискусії щодо методик оцінювання й універсальності критеріїв не припиняються, що веде до їх постійного уточнення та коригування відповідно до сучасних трендів глобального розвитку.

Для поглибленого аналізу конкретних систем ученими була запропонована велика кількість методик вимірювання ефективності держуправління. Такими методиками можна назвати: оцінювання програм і політики Policy and Program Evaluation, метод OD (розвиток організації, заснований на децентралізації, розвитку здібностей людей в організації, співробітництво), TQM (метод вимірювання якості, заснований на стандартах якості), HRM (менеджмент людських ресурсів) тощо. Це емпіричні дослідження, які дозволяють проаналізувати внутрішні результати діяльності політики, потім включити цю інформацію для коригування реалізованої програми та підвищення якості політики в державі (Чальцева, 2017).

З розробленням і впровадженням моделей New Public Management (NPM) і Good Governance в політику держав із кінця 80-х рр. ХХ ст. оцінка ефективності правління стала проводитися з використанням нових управлінських підходів, де були представлені критерії

governance, які включали в себе інституційно-структурні та процедурні результати діяльності держави. Відтоді зросла потреба й у зовнішньому оцінюванні ефективності публічної політики в кількісних вимірах і моніторингу, що дозволяють контролювати здійснення реформ у державах.

Комплексні концепції governance з оціночними індикаторами якості ефективного управління були розроблені міжнародною Організацією економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) (OECD), Інститутом Світового банку у проєкті Worldwide Governance Indicators (WGI), Економічною та соціальною комісією ООН для Азіатсько-Тихоокеанського регіону (далі – ESCAP) (OECD), структурними підрозділами ООН, представлені у Програмах розвитку. Аналітичні розробки цих організацій із проблеми державного управління показали, якою мірою турбота про менеджмент публічного сектору та роль у процесі співуправління громадянського суспільства вийшли за межі держави та стали глобальним явищем.

Перше узагальнююче визначення та змістовну характеристику терміна *governance* на глобальному рівні представлено у глосарії ОЕСР в 1987 р., де під ним розумілося здійснення політичних, економічних і адміністративних повноважень, необхідних для управління справами держави (OECD).

Ефективне управління характеризується такими показниками: участю громадян, прозорістю, підзвітністю, верховенством закону, ефективністю, справедливістю, не повинно бути корупційним. Ефективність державного управління була представлена через такі індикатори, як результати (блага / послуги надаються державними організаціями) та наслідки (вплив наданих благ / послуг на значення соціальних і економічних індикаторів) (Чальцева, 2017).

Для оцінювання публічної політики міжнародними аналітичними дослідницькими центрами були розроблені ідеально-типові критерії ефективності публічної політики та публічного управління, орієнтовані на принципи Good Governance, що демонструють якість функціонування інститутів публічної політики й ефективність діяльності влади, які використовуються у глобальних індексах.

Для зовнішньої оцінки публічної політики на *глобальному рівні* показовими є індекси, які демонструють якість функціонування інститутів публічної політики й ефективність діяльності влади в державах. Цінність глобальних вимірів полягає в тому, що можна побачити тенденцію зміни того чи іншого показника якості публіч-

ності в розглянутих країнах і визначити спрямованість цих змін у часі, знайти кореляції між різними показниками публічності на основі емпіричних даних і виявити чинники, що спричиняють зміни. Однак будувати дослідження суто на показниках індексів не можна, тому що індекси не можуть пояснити причини походження тих чи тих проблем, які вимагають більш детального та глибокого контекстуального вивчення. Вони більшою мірою є інструментами для виявлення тих чи тих тенденцій, які можна побачити в часі й у глобальному масштабі.

Найбільш поширені за цитованістю та масштабні за вимірюванням дослідження для відбору необхідних критеріїв і емпіричних даних, які можна використовувати для зовнішньої оцінки ефективності публічної політики та публічного управління, такі: моніторинг Світового банку The Worldwide Governance Indicators (WGI); індекси ефективного управління, уведені німецьким фондом Бертельсманна (статусний індекс (Status Index) та індекс управління (Management Index)); Індекс розвитку електронного уряду (The UN Global E-Government Development Index); глобальний інноваційний індекс (Global Innovation Index); Індекс глобальної конкуренції (Global Competitiveness Index); Індекс електронної участі (e-participation); Індекс розвитку інформаційно-комунікаційних технологій (ICT Development Index); Індекс громадянського суспільства (Civil Society Organization Sustainability Index); Індекс Свободи міжнародної правозахисної організації Freedom House; Індекс розвитку людського потенціалу (далі – ІРЛП) ООН (Human Development Index); Індекс сприйняття корупції (The Corruption Perceptions Index) тощо (Чальцева, 2017).

Однією з авторитетних програм зовнішнього моніторингу публічної політики на *регіональному рівні* є програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management, програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту). SIGMA – один із найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, створений за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу (далі – ЄС). Метою започаткування даної програми стала потреба в наданні допомоги країнам Центральної та Східної Європи з модернізації їхніх систем державного управління у вигляді конкретних рекомендацій (SIGMA).

Програмою SIGMA були розроблені принципи публічної адміністрації, відповідність яким тієї чи тієї держави дозволяє оцінити, де саме перебуває ця держава на шляху до належного

врядування. Вона передбачає всебічну систему моніторингу для оцінки стану публічної адміністрації за кожним із принципів. Для оцінки кожного принципу розроблено набір показників, що враховують умови для Good Governance (якісні закони та політики, ефективні структури та процедури), і ефективність діяльності адміністрації. Еталонні показники розроблені на базі кращих практик країн – членів ЄС та країн – членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Оцінка включає 41 показник і 292 підпоказники (SIGMA).

Індикатори були розподілені за такими групами: стратегія реформування державного управління, розробка та координація політики, державна служба й управління людськими ресурсами, підзвітність, надання послуг, управління державними фінансами (SIGMA).

Необхідно зазначити, що у 2006 р. Уряд України уклав Меморандум про взаєморозуміння з Міністерством Великої Британії у справах міжнародного розвитку та шведською Агенцією міжнародного розвитку стосовно проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA (SIGMA).

Одним із головних критеріїв оцінки ефективності державного управління є також надання публічних послуг населенню та функціонування публічної служби. Серед ефективних засобів визначення якості адміністративних послуг варто виділити систему управління якістю (далі – СУЯ), що відповідає вимогам міжнародної норми ISO 9001 і була запроваджена у практику публічного адміністрування у другій половині 90-х рр. минулого століття. Ця система оцінювання донедавна асоціювалася суто з бізнесовими структурами, проте використання в публічному управлінні методів, що застосовуються у приватному секторі, дозволило отримати деякі позитивні результати.

Як довів досвід розвинених країн, зважаючи на впровадження системи, а потім її сертифікацію, органи публічної адміністрації передусім підкреслюють такі вигоди: управління організацією, що відповідає стандартам ЄС; надійність адміністрацій для структур, які управляють допоміжними програмами, для органів самоврядування та для інвесторів; вірогідне зменшення коштів діяльності завдяки кращому вико-

ристанню наявних засобів; зростання престижу адміністрації та службовців. Коли говоримо про сучасну СУЯ в адміністрації, необхідно також виділити чотири ключові сфери її дії, як-от: обслуговування замовників (клієнтів); кваліфікація та компетенція кадрів адміністрації; інформаційна система (управління адміністрацією); організаційна система (структура).

В Україні з метою забезпечення ефективного управління людськими ресурсами у сфері державної служби, контролю зайнятості на державній службі, сприяння прозорості витрат на персонал Кабінетом Міністрів України було розроблено та схвалено Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах і план заходів щодо її реалізації (Концепція впровадження, 2020). Так, в українську управлінську модель було інстальовано нове сучасне поняття «система управління людськими ресурсами в державних органах» – *Human Resource Management & Information System* (HRMIS). Система націлена на поліпшення управління людськими ресурсами в системі державного управління з урахуванням стажу роботи на державній службі, включатиме функції для набору й обліку проходження державної служби, оцінки результатів службової діяльності та нарахування заробітної плати тощо (HRMIS).

Отже, аналіз ефективності публічної служби в державі має включати критерії, які демонструють особливості моделі публічної служби в державі, це специфіка історичного розвитку відповідної системи (генеза державотворення, досвід запозичення чи впливу інших держав у процесі публічного управління); політичні, соціальні, економічні та культурні чинники, які різні в кожній країні.

**Висновки.** Отже, оцінка публічної політики в науковій літературі найчастіше відображена в показниках рівня ефективності діяльності держави та її інститутів щодо суспільства. Дискусійність термінологічного інструментарію, розмаїття теоретико-методологічних підходів і методів у дослідженні публічної політики й ускладнення політичного середовища об'єктивно привели до широкого вибору емпіричних доказів і формулювання індикаторів оцінювання публічної політики.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Dye T. Understanding Public Policy. Florida State University. 14<sup>th</sup> Edition. 2013. 368 p.
2. Fernandes R. Public policies and social progress: Two evaluation models. *Journal of Public Policy*. 2022. P. 1–16.
3. Human Resource Management & Information System (HRMIS). URL: <https://www.techtarget.com/searchrsoftware/definition/HRIS>.

4. Morrison T. Actionable Learning. A Handbook for Capacity Building Through Case Based Learning. Tokyo : Asian Development Bank Institute, 2002. 515 p.
5. OECD. URL: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ITF\\_ACCESS](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ITF_ACCESS).
6. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management). URL: <https://par.in.ua/good-governance/sigma-principles>.
7. Worldwide Governance Indicators (WGI). URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.
8. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм. Київ, 2003. URL: <http://kyiv-heritage.com/sites/default/files/ВЕДУНГ%20-%20Оцінювання%20держ%20політики%20і%20програм%202003%20352с.pdf>.
9. Економічна і соціальна комісія ООН для Азіатсько-Тихоокеанського регіону (ESCAP). URL: <http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.asp>.
10. Концепція впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації № 560-р від 20.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2017-р#Text>.
11. Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). URL: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7236>.
12. Особливості оцінювання публічної політики: уроки для України / І.І. Петренко та ін. *Актуальні проблеми політики*. 2022. Вип. 69. С. 80–87.
13. Чальцева О.М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика : монографія. Вінниця : ФОП Барановська Т.П., 2017. 336 с.

#### REFERENCES:

1. Dye T. Understanding Public Policy. Florida State University. 14<sup>th</sup> Edition. 2013. 368 r. [in English].
2. Fernandes. R. Public policies and social progress: Two evaluation models. *Journal of Public Policy*. 2022. 1–16 [in English].
3. Human Resource Management & Information System (HRMIS). URL: <https://www.techtarget.com/searchhrsoftware/definition/HRIS> [in English].
4. Morrison T. Actionable Learning. A Handbook for Capacity Building Through Case Based Learning. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2002. 515 p. [in English].
5. OECD. URL: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ITF\\_ACCESS](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ITF_ACCESS) [in English].
6. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management). URL: <https://par.in.ua/good-governance/sigma-principles> [in English].
7. Worldwide Governance Indicators (WGI). URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> [in English].
8. Vedunh E. Otsinyuvannya derzhavnoyi polityky i prohram [Evaluation of state policies and programs]. K., 2003. URL: <http://kyiv-heritage.com/sites/default/files/VEDUNH%20-%20Otsinyuvannya%20derzh%20polityky%20i%20prohram%202003%20352s.pdf> [in Ukrainian].
9. Ekonomichna i sotsial'na komisiya OON dlya Aziats'ko-Tykhookeans'koho rehionu (ESCAP). URL: <http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.asp> [in Ukrainian].
10. Kontsepsiya vprovadzhennya informatsiynoyi systemy upravlinnya lyuds'kymy resursamy v derzhavnykh orhanakh ta zatverdzhennya planu zakhodiv shchodo yiyi realizatsiyi № 560-r vid 20.05.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2017-r#Text> [in Ukrainian].
11. Orhanizatsiya ekonomichnoho spivrobitnytstva i rozvytku (OESR). URL: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7236> [in Ukrainian].
12. Petrenko, I.I., Saltovs'kyĭ, O.I., Fedorchenko, V.M., Kolyukh, V.V. (2022). Osoblyvosti otsinyuvannya publichnoyi polityky: uroky dlya Ukraïny. Aktual'ni problemy polityky [Peculiarities of public policy evaluation: lessons for Ukraine. Actual problems of politics]. Vyp. 69. S. 80–87 [in Ukrainian].
13. Chal'tseva, O.M. (2017). Publichna polityka: teoretychnyy vymir i suchasna praktyka: monohrafiya [Public policy: theoretical dimension and modern practice. Monograph]. Vinnytsya: FOP Baranovska T.P. 336 s. [in Ukrainian].

## ЗМІСТ

<b>Анастасія ГАВРИЛЕНКО, Анатолій НОВАК, Віталій БАШТАННИК</b> ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: НАУКОВА ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ.....	3
<b>Наталія ГРАБОВЕНКО, Наталія ЗИКУН</b> ОСОБЛИВОСТІ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ В ЕПОХУ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ТА РОЗВИТОК НОВИХ МЕДІАІНСТРУМЕНТІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	14
<b>Тетяна ДЗЮБА</b> АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОЇ БАЗИ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО СЕРЕДОВИЩА ФАРМАЦЕВТИЧНОЇ ГАЛУЗІ.....	20
<b>Олена ДОБРЯНСЬКА</b> ЗАПРОВАДЖЕННЯ ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ: ПРАКТИКИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	26
<b>Марія МАЛАЧИНСЬКА</b> УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ПЕРИНАТАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ В УМОВАХ ВІЙНИ: ВИКЛИКИ ТА ГОТОВНІСТЬ ДО РЕАГУВАННЯ.....	34
<b>Любов МОІСЕЄВА</b> УПРАВЛІННЯ ПУЛЬМОНОЛОГІЧНОЮ СЛУЖБОЮ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В ДОКОВІДНИЙ ПЕРІОД: ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ.....	40
<b>Фаїз РАГІМОВ</b> СТАЛИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ В УМОВАХ ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ НАУКОВОЇ ПАРАДИГМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	46
<b>Вадим ТОРЧИНЮК, Ірина ЮХНО</b> ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ З ПОЗИЦІЙ СИСТЕМНОГО РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ МЕТОДОЛОГІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	53
<b>Олена ЧАЛЬЦЕВА</b> ОЦІНЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ПОКАЗНИК ЇЇ ЕФЕКТИВНОСТІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ.....	63

## CONTENTS

<b>Anastasia HAVRYLENKO, Anatoly NOVAK, Vitaly BASHTANNYK</b> FEATURES OF THE CONSTITUTION OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE: THE SCIENTIFIC PROBLEM OF DETERMINING OBJECTIVES.....	3
<b>Nataliia HRABOVENKO, Natalia ZYKUN</b> FEATURES OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN THE ERA OF DIGITALIZATION AND THE DEVELOPMENT OF NEW MEDIA TOOLS IN PUBLIC ADMINISTRATION.....	14
<b>Tetiana DZIUBA</b> ANALYSIS OF THE REGULATORY BASE AND REGULATORY AND LEGAL ENVIRONMENT OF THE PHARMACEUTICAL INDUSTRY.....	20
<b>Olena DOBRIANSKA</b> IMPLEMENTATION OF FINANCIAL AUTONOMY OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS: PRACTICES OF TERRITORIAL COMMUNITIES.....	26
<b>Mariya MALACHYNSKA</b> PERINATAL CARE SYSTEM ADMINISTRATION IN WARTIME: CHALLENGES AND RESPONSE READINESS.....	34
<b>Lubov MOISEIEVA</b> MANAGEMENT OF THE PULMONOLOGY SERVICE AT THE REGIONAL LEVEL IN THE PRE-WAR PERIOD: ORGANIZATIONAL ASPECTS.....	40
<b>Faig RAHIMOV</b> SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF REGIONS IN THE CONDITIONS OF POST-WAR RECOVERY IN THE CONTEXT OF FORMING A SCIENTIFIC PARADIGM OF PUBLIC ADMINISTRATION.....	46
<b>Vadym TORCHYNYUK, Iryna YUKHNO</b> PUBLIC ADMINISTRATIVE ACTIVITY FROM THE POSITION OF SYSTEMIC REFORM OF STATE AUTHORITY: GENERAL PROBLEMS OF RESEARCH METHODOLOGY.....	53
<b>Olena CHALTSEVA</b> EVALUATION OF PUBLIC POLICY AS AN INDICATOR OF ITS EFFECTIVENESS: EXPERIENCE FOR UKRAINE.....	63

## НОТАТКИ

# **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

Випуск 1

Коректура • Ірина Миколаївна Чудеснова

Комп'ютерна верстка • Юлія Станіславівна Семенченко

Формат 60x84/8. Гарнітура Arial.

Папір офсет. Цифровий друк. Ум. друк. арк. 8,37. Запов. № 0823/510. Наклад 300 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1

Телефон +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: [mailbox@helvetica.ua](mailto:mailbox@helvetica.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 7623 від 22.06.2022 р.